

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФГБОУ ВО «Дагестанский государственный университет»
Филиал в г. Избербаше

Мусаев К.Б.

**ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ В СФЕРЕ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ СКФО)**

МОНОГРАФИЯ

Избербаш 2021

УДК 352.07
ББК 67.401
М-91

Мусаев К.Б. Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере местного самоуправления (на примере СКФО).
Махачкала, ДГУ. 2021 г. 238 с.

Рецензенты:

- кандидат исторических наук, доцент

Марианов Алихан Абдуллаевич;

- кандидат юридических наук, доцент

Абдуллаева Ума Ахмедхановна

Становление и развитие института местного самоуправления занимает одно из ключевых мест, поскольку обеспечивает учет интересов компактно проживающих этносов. Местное самоуправление, как форма осуществления народовластия (самостоятельная и под свою ответственность) на Северном Кавказе это не только символ демократии, но гарантия сохранения самобытности народов. Отсюда и высокая значимость и необходимость исследования полномочий органов государственной власти субъектов СКФО в сфере местного самоуправления.

Актуальность темы исследования обусловлена потребностями конституционно-правового осмысления природы полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления (на примере СКФО), предполагающих учет и сочетание многообразных интересов государства, в том числе конституционных гарантий местного самоуправления.

ISBN 978-5-907484-31-3
DOI:

© Мусаев К.Б., 2021.
© Оформление. ИП Тагиев Р.Х., 2021.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Глава 1. Теоретико-правовые основы формирования полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления	
§ 1. Юридическая природа полномочий органов публичной власти	10
§2. Динамика становления пределов регулирования полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления	24
§3. Конституционно-правовые принципы регулирования полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления	51
Глава 2. Конституционно-правовой механизм реализации полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления (на примере субъектов Северо-Кавказского федерального округа)	
§ 1. Современный правовой подход к способам закрепления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления	87
§ 2. Роль органов государственной власти субъектов Федерации в сфере обеспечения гарантий местного самоуправления	114
§ 3. Контрольные полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления	137
§ 4. Правовые основы форм взаимодействия органов государственной власти субъектов СКФО с органами местного самоуправления	167
Заключение	185
Список использованных нормативных правовых актов и литературы	189
Приложения	223

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. 1 января 2009 г. закончился переходный период и вступил в полную силу Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», завершился важнейший этап муниципальной реформы.

В выступлении В.В. Путина на общероссийском совещании советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации в октябре 2007 года было отмечено, что, пройдя через довольно сложные этапы становления, местное самоуправление уже сумело заявить о себе как о серьезном ресурсе развития страны.

Тем не менее, вышеуказанные утверждения не в полной мере соответствуют действительности. Так в целях обеспечения реализации гарантий местного самоуправления в Республиках Чечня и Ингушетия был принят Федеральный закон от 24.11.2008 N 207-ФЗ "О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике"¹. В соответствии с этим законом на территориях соответствующих республик устанавливается переходный период до 1 января 2010 года. То есть по отношению к этим республикам речь может идти только о первых шагах в сторону народо-властия - о местном самоуправлении.

Северный Кавказ – это наиболее сложный микрорегион России, её главная внутривнутриполитическая проблема². В ходе рабочей встречи Д. М. Медведева с полномочным представителем Президента в округе А. Хлопониным глава государства подчеркнул некоторые из них - преступность на экономической почве, безработица, клановость, взяточничество³. Современные политологи утверждают, что на Северном Кавказе последние три фактора оказались объединены, потому что социальное неравенство тесно связано с клановыми и родовыми факторами, а последние в свою очередь с коррупционными⁴.

Межэтнические противоречия и наличие сильной религиозной идеологии, направленной на противостояние российскому государст-

¹ Федеральный закон от 24.11.2008 N 207-ФЗ "О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике". // СЗ РФ, 01.12.2008, N 48, ст. 5502.

² Михаил Ремизов. Нельзя финансировать все. // <http://www.edinros.ru/text.shtml?14/4141>. 10.07.2010.

³ <http://www.kremlin.ru/news/6664>. 20.05.2010.

⁴ Михаил Ремизов. Нельзя финансировать все. // <http://www.edinros.ru/text.shtml?14/4141>. 10.07.2010.

ву выступали в этом регионе в качестве первопричины вооруженных конфликтов, один из которых — война в Чечне — стал самым разрушительным на территории бывшего СССР. Что повлекло за собой массовый выход части населения из правового пространства страны.

Среди обозначенных проблем становления и развития института местного самоуправления занимает одну из ключевых мест, поскольку обеспечивает учет интересов компактно проживающих этносов. Местное самоуправление, как форма осуществления народовластия (самостоятельная и под свою ответственность) на Северном Кавказе это не только символ демократии, но гарантия сохранения самобытности народов. Отсюда и высокая значимость и необходимость исследования полномочий органов государственной власти субъектов СКФО в сфере местного самоуправления.

Несмотря на это общественные отношения в сфере местного самоуправления на Северном Кавказе подвергаются изменениям, обусловленным происходящими социально-экономическими преобразованиями в стране и изменениями в области российского федерализма.

Так в целях совершенствования государственного управления в Северо-Кавказском федеральном округе¹ за заместителем Председателя Правительства РФ, в обязанности которого входят вопросы координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в Северо-Кавказском федеральном округе (который в настоящее время замещает еще и должность Полномочного представителя Президента РФ), был закреплен большой объем федеральных полномочий. Таким образом, федеральное государственное управление в СКФО претерпело изменения направленные на концентрацию властных полномочий (исполнительных и представительских) у одного должностного лица. Что наталкивает на мысли, а будут ли изменения в государственном управлении субъектов Федерации СКФО и затронут ли они местное самоуправление?

В пункте «н» части 1 статьи 72 Конституции РФ закреплено, что установление общих принципов организации местного самоуправления относится к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В этой связи неизбежно возникает вопрос разграничения полномочий, который является наиболее острым и ак-

¹ Постановление Правительства РФ от 24.05.2010 N 363 «О некоторых вопросах совершенствования государственного управления в Северо-Кавказском федеральном округе». // СЗ РФ, 31.05.2010, N 22, ст. 2776.

туальным на данном этапе развития государства. Если по предметам совместного ведения важным конституционно-правовым аспектом регулирования является определение оптимального соотношения объема федеральных и региональных полномочий, то в сфере местного самоуправления возникает третий, обособленный, субъект, гарантии учета интересов которого также установлены Конституцией РФ.

Современная концепция федеративных отношений предполагает унификацию организации и полномочий как законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, так и местного самоуправления. В определенной степени нивелировано ядро правового статуса субъектов Федерации – остаточные полномочия.

В настоящее время закрепление полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления достигается путем четкого отделения предметов ведения Российской Федерации и местного самоуправления. Общие принципы организации местного самоуправления, как предмет совместного ведения, должны предполагать не одностороннее (федеральное), а согласованное с органами государственной власти субъектов Федерации определение полномочий, которые должны учитывать особенности последних. В свою очередь, комплексность отрасли муниципального права также добавляет проблемы в разграничении предметов ведения в данной сфере.

Тем самым, актуальность темы исследования обусловлена потребностями конституционно-правового осмысления природы полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления (на примере СКФО), предполагающих учет и сочетание многообразных интересов государства, в том числе конституционных гарантий местного самоуправления.

Несмотря на то, что некоторые проблемы полномочий субъектов Федерации в сфере местного самоуправления ранее становились предметом диссертационных исследований, необходимо отметить, что в современной российской науке до настоящего времени теоретические принципы соотношения местного самоуправления с другими элементами системы публичной власти и, соответственно, теоретическая концепция полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления не установлены в достаточной мере.

Степень научной разработанности проблемы. В науке российского конституционного права в недостаточной степени исследованы полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления. Этот вопрос затрагивали такие дореволюционные авторы, как: А.А. Алексеев, М.М. Богословский, М.Б. Горинберг, А.И. Елистратов, Г.Еллинек, Н.М. Коркунов, И.Д. Мордухай-Болтовский, Б.Н. Чичерин.

Некоторые вопросы полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления нашли отражение в трудах советских и современных ученых-юристов, специализирующихся в области теории права, конституционного и муниципального права. Среди них труды А.С. Автономова, С.С. Алексеева, А.Н. Аринина, П.А. Астафичева, М.В. Баглая, Г.В. Барабашева, Д.Н. Бахраха, В.В. Бесчеревных, Т.М. Бялкиной, В.И. Васильева, Н.В. Витрука, Н.М. Добрынина, Ю.А. Дмитриева, А.А. Замотаева, Д.Л. Злотопольского, Н.А. Игнатьюка, Д.Н. Козака, А.А. Кокощина, А.Н. Кокотова, Е.И. Колюшина, Б.С. Крылова, И.Н. Кузнецова, Б.М. Лазарева, А.В. Мадьяровой, В.К. Мамута, С.В. Нарутто, Л.А. Нудненко, И.И. Овчинникова, Н.Л. Пешина, А.Е. Постникова, Н.В. Постового, А.А. Сергеева, С.Е. Чаннова, Г.Н. Чеботарева, Б.С. Эбзеева.

Также существенное значение для исследования оказали научные работы таких известных специалистов в области конституционного и муниципального права как: С.А. Авакьяна, Н.С. Бондаря, Е.И. Козловой, В.В. Комаровой, О.Е. Кутафина, Н.А. Михалевой, С.В. Нарутто, В.В. Пылина, Н.Б. Пастуховой, Ю.А. Тихомирова, И.А. Умновой (Конюховой), В.И. Фадеева, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, К.Ф. Шеремета, Е.С. Шугриной.

Вместе с тем, несмотря на многогранный характер научных исследований в области разграничения предметов совместного ведения, аспекты разграничения полномочий федеральных органов государственной власти с органами государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления, которые учитывают общие принципы местного самоуправления, недостаточно исследованы в российской юридической науке.

Схожие проблемы в своих трудах рассматривали И.Г. Никитенко в диссертации «Компетенция субъектов Федерации в сфере местного самоуправления» (2006 год), Н.В. от Кочеткова в диссертационном исследовании «Законодательное регулирование предметов ведения и полномочий органов государственной власти субъектов РФ и

местного самоуправления: проблемы оптимизации» (2004 год), Н.Л. Пешин в монографии «Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели» (2007 год). В отличие от названных работ, автор рассматривает полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления более углубленно и старается выделить полномочия подверженные определенным проблемам в исполнении государственными органами. Также автор старается придерживаться определенной нейтральности касательно основных принципов местного самоуправления и необходимости учета интересов органов государственной власти субъектов Федерации связанных с комплексным развитием как региона, так и всего Северо-Кавказского федерального округа.

Целью исследования является выявление на основе изучения и комплексного правового анализа особенностей конституционно-правовой регламентации полномочий органов государственной власти субъектов СКФО в сфере местного самоуправления, определение современных тенденций и динамики их развития с учетом региональной специфики практики правотворчества и правоприменения.

Достижение рассматриваемой цели способствует решению следующих **основных задач**:

- определение теоретико-правовых основ формирования полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления;
- выявление и исследование основных этапов исторического развития и становления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления;
- изучение конституционно-правовых принципов закрепления полномочий органов государственной власти субъектов СКФО в сфере местного самоуправления;
- анализ характеристики механизма реализации полномочий органов государственной власти субъектов СКФО в сфере местного самоуправления путем проведения комплексного изучения конституционно-правового регулирования полномочий с учетом институциональных особенностей субъектов СКФО;
- изучение современного правового подхода к способам закрепления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления (на примере субъектов СКФО);

- определение роли органов государственной власти субъектов СКФО в сфере обеспечения гарантий местного самоуправления;

- исследование структуры контрольных полномочий органов государственной власти субъектов СКФО в сфере местного самоуправления и правовые основы форм их взаимодействия с органами местного самоуправления.

Объект исследования. Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с закреплением и реализацией полномочий органов государственной власти субъектов Федерации (на примере субъектов СКФО) в сфере местного самоуправления.

Предмет исследования. Предметом исследования является законодательство, регулирующее механизм закрепления и реализации полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления, сфере отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления по поводу самостоятельного решения населением вопросов местного значения.

Эмпирическую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, 6 федеральных конституционных законов, 47 федеральных законов, 8 указов Президента Российской Федерации, 13 постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, 6 конституций и 1 устав субъектов Федерации, более 40 законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации, 12 постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации.

Методологическую основу исследования составили общенаучный диалектический метод познания и частнонаучные методы: системно-структурный, конкретно-социологический, технико-юридический, метод сравнительного правоведения и другие научных методы познания.

Также использовались нормативно-правовой, исторический, системно-функциональный, сравнительно-правовой и иные специальные методы научного познания.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1.1 Юридическая природа полномочий органов публичной власти

В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации 1993 года (далее – Конституция РФ) органы местного самоуправления самостоятельны в рамках своих полномочий и не входят в систему органов государственной власти. В настоящее время отечественная теория придерживается мнения, что понятию «местное самоуправление» соответствует публичная власть низового в территориальном отношении уровня¹. Эта точка зрения находит свое подтверждение в правовых позициях Конституционного Суда РФ, исходя из которых видно, что публичная власть может быть и муниципальной².

«Местное самоуправление, несмотря на свою самостоятельность и независимость, обязано выполнять решения органов государственной власти»³ и решать вопросы местного значения, что говорит об интегрированности местного самоуправления в общую систему управления делами общества и государства.

¹ См.: например: Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть. Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. Учебное пособие / Бондарь Н.С. - М.: Городец, 2004; Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: учебное пособие. - М.: Юстицинформ, 2007; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2004; Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008; Баглай М.В. Конституционное право РФ: учебник для вузов. 5-е изд. изм. и доп. - М.: Норма, 2006; Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007.

² Вопросы природы местной публичной власти, включающей как государственную власть, так и местное самоуправление, и критериев разграничения органов государственной власти и органов местного самоуправления были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 N 1-П «О проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17.04.96 «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике». // СЗ РФ. 03.02.1997., № 5. ст. 708; Постановление Конституционного Суда РФ №. 3-П от 15.01.1998 «О соответствии Конституции Российской Федерации статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми». // СЗ РФ от 26.01.1998., № 4., ст. 532.

³ См.: Кутафин О.Е. Российский конституционализм / Кутафин О.Е. - М.: Норма, 2008. - С. 247

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации создают правовые рамки и «необходимые правовые, организационные, материально – финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении прав на местное самоуправление»¹. Статья 6 Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ² непосредственно говорит о полномочиях органов государственной власти субъектов Федерации в области местного самоуправления.

Все вышеизложенное и тема работы позволяют обозначить основную, по мнению диссертанта, проблему настоящей работы – юридическую природу полномочий органов государственной власти в сфере местного самоуправления.

Диссертант считает необходимым прежде изучить базовое понятие темы диссертационного исследования - термин «полномочие», поскольку оно выступает главным её содержанием.

Усилиями ученых–конституционалистов укоренилась точка зрения, согласно которой «полномочия» вместе с «предметами ведения» являются основными элементами категории «компетенция»³.

Следует отметить, что понятиям «компетенция» и «предметы ведения» посвящено неимоверное количество работ юристов, среди которых есть и «плодотворные ошибки»⁴.

Юридической природе термина «компетенция» посвящены труды советских и современных теоретиков и государствоведов⁵.

¹Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 15 октября 1999 года. // СЗ РФ. 1999. №42. Ст. 5011.

²Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 07.05.2009) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". // СЗ РФ, 06.10.2003, N 40, ст. 3822; 11.05.2009, N 19, ст. 2280.

³См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – С. 489; Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. - М.: 2001. – С. 55-56; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие / Умнова И.А.; Науч. ред.: Гаджиев Г.А.. - 2-е изд., испр. и доп. - М.: Дело, 2000. - С. 170; Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов: учебное пособие - 2-е изд. - М.: Юрид. лит., 1986. - С. 21-33

⁴ «Плодотворные ошибки» - ошибочные идеи, приводящие к положительным результатам. // Джордж Сорос «Открытое общество. Реформируя глобальный капитализм». М., 1999.

⁵См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. - М.: 2001; Чертков А.Н. Четкость и единообразии конституционно-правовых понятий и разграничение компетенции // Правовые основы российского федерализма. - Уфа. 2004. № 2; Воробьева С.В. Компетенция как инструмент государственного правового регулирования. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 Тамбов, 2007; Белоусов Сергей Александрович. Компетенционные нормы российского права: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01: Саратов, 2002.

Подвергалась исследованию компетенция органов государственной власти¹ Российской Федерации и ее субъектов², а также компетенция органов местного самоуправления³. В рамках теоретического осмысления термина «компетенция» ученые рассматривают понятие «предметы ведения».

Проанализировав труды теоретиков и конституционалистов в сфере определения этих терминов, диссертант разделяет мнение И.А. Конюховой о том, что понятия «предметы ведения», «компетенция», «полномочия» не являются достаточно устоявшимися. Необходимы специальные научные исследования по данной проблематике, позволяющие постепенно сформировать единство в понимании и использовании терминологии в этом направлении»⁴.

Необходимость использования однозначно определенного понятийного аппарата очевидна. Особое значение это имеет для юридических категорий, которые получают свое закрепление в нормативных актах и тем самым влияют на регулирование общественных отношений.

В процессе изучения юридической природы термина «полномочие» диссертант столкнулся с сильно удивившим его обстоятельством: ученые, изучающие категорию «компетенция», упускают из виду её основную составляющую часть – полномочие, и в научной литературе практически отсутствуют работы, посвященные изучению термина «полномочие» как правового феномена.

¹ См.: Кутафин О.Е., Шерemet К.Ф. Компетенция местных советов: Учебное пособие. 2-е изд., М., 1986; Мамутов В.К. Компетенция государственного органа в решении хозяйственных вопросов промышленности. М., 1964; Лазарев Б.М. Компетенция органа государства, права и обязанности или правоспособность? // Сов. Государство и право. 1968. № 11; Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. М., 1969.

² См.: Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие / И.А. Умнова; Науч. ред.: Гаджиев Г.А.. - 2-е изд., испр. и доп. - М.: Дело, 2000; Компетенция власти: Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования : Учебное пособие / М. В. Столяров; Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации -М.: Изд-во РАГС, 2005; Злотопольский Д.Л. СССР – федеративное государство. - М. Изд. МГУ 1967. Сергеев А. Разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов: мифы и реальность // Федерализм. 2005. № 2. - С. 108-109.

³ См.: Бялкина Б.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Монография / Т.М. Бялкина; Науч. ред.: Стариков Ю.Н. - Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 2006; Волков В.Э. Местное самоуправление: конституционные основания правового регулирования компетенции муниципальных образований: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 Самара, 2007.

⁴ См.: Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. М. 2004, С. 416.

Анализируя досоветскую юридическую литературу, диссертант заметил, что ученые вскользь упоминают о категории «полномочия»¹.

Так А.И. Елистратов рассматривает четыре иерархических полномочия: назначение на должность, надзор и взыскание, изменение и отмена решений, право принимать распорядительные меры к исполнению законов и направлять деятельность «подчиненных мест» путем циркулярных и частных указаний².

В первой главе первого раздела Свода Губернских Учреждений говорится о том, что местные управления в каждой губернии различаются в зависимости от: 1) предмета их ведомства (административная и судебная), 2) «пространства земли» (губернские, уездные, городские, участковые, волостные и сельские) и 3) степени власти их в разрешении дел.

Наряду с этими, а также другими терминами, используемыми в отношении должностных лиц и государственных органов (права и обязанности, степень властвования, пределы властвования), есть четкое упоминание термина «полномочие»:

в Учреждении Государственной Думы 1908 года издания упоминается о возможности роспуска Государственной Думы до истечения пятилетнего срока полномочий³;

в Положении о губернских и уездных земских учреждениях (изд. 1892 года) предусмотрено право Министра Внутренних Дел, при определенных обстоятельствах, продлить «на время не более трех лет полномочий Гласных, состоящих в семи звании в течение предыдущего трехлетия»⁴.

Отметим широкое использование в научной литературе досоветского периода такого термина, как «акты государственного власт-

¹ Так, А.И. Елистратов в Очерках государственного права пишет, что «должностные лица призываются к осуществлению определенных заданий публичной деятельности, и развитие правового порядка характеризуется все более строгим размежеванием предметов их ведомства и степени их власти. И юридические акты, и иные действия, планомерно распределяются между точно определенными группами должностных лиц. Таким образом, служебная деятельность должностного лица протекает... в более или менее строго очерченном юридическом кругу служебных обязанностей и прав». См.: Елистратов А.И. Основные начала административного права / Елистратов А.И. – М.: Изд. Г.А. Лемана, 1914. - С. 30-31.

² См.: Елистратов А.И. Там же. - С.68-132.

³ См.: Мордухай-Болтовский И.Д. Свод Законов Российской Империи. Т. 1. - Санкт-Петербург. 1912. - С. 42.

⁴ См.: Мордухай-Болтовский И.Д. Свод Законов Российской Империи. Т. 2.- Санкт-Петербург. 1912. - С. 216.

вования»¹, которое является смежным по смыслу понятию «полномочие», используемому в настоящее время.

В отличие от досоветского периода правового и научного развития, понятие «полномочие» в советский период больше используется в нормативных правовых актах и научной литературе.

Если в досоветский период о термине «полномочие» упоминается в контексте срока полномочий избираемых лиц, то уже в начале установления Советской власти оно (полномочие) рассматриваются как предоставление права решения определенных социальных, политических, публичных и других вопросов. На втором Всероссийском Съезде Советов прозвучало обращение к рабочим, солдатам и крестьянам, где упоминалось, что полномочия соглашательского Центрального Исполнительного Комитета окончилась²; постановлением НКВД РСФСР от 30.10.1917 года городскому самоуправлению предоставляется право учреждать жилищные суды, определять круг их ведения, устройство и полномочия³; нормативная регламентация полномочий органов Советской власти в отношении лесов РСФСР дается в Декрете ВЦИК от 27.05.1918 "О лесах"⁴.

В Конституции (Основном законе) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики 1918 года закрепляется «конструкция Советской власти» и раскрываются предметы ведения Всероссийского съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов, а также предметы ведения органов Советской власти на местах⁵.

Следующим этапом развития системы государственного управления, соответственно и полномочий, стало принятие Конституции РСФСР 1925 года⁶, где, по аналогии с предыдущей Конституцией 1918 года, устанавливаются предметы ведения органов Советской власти. Она сохранила общие принципы организации Советов, но по-

¹ Например, см.: Коркунов Н. М. Русское государственное право: Часть особенная. Т. 2 / Коркунов Н.М.; Под ред. и с доп.: Горенберг М.Б.. - 6-е изд. - С.-Пб.: Тип. М.М. Стасюлеви-ча, 1909. - 749 с.

² Обращение. II Всероссийского съезда Советов от 26.10.1917 «Рабочим, Солдатским и Крестьянам!». // «Известия ВЦИК». № 208. от 27.10.1917.

³ Постановление НКВД РСФСР от 30.10.1917. «О правах городских самоуправлений в деле регулирования жилищного вопроса». // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. № 2. от 30.10.1917.

⁴ Декрет ВЦИК от 27.05.1918. "О лесах". // СУ РСФСР. 1918. N 42. Ст. 522.

⁵ Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики 1918 года. СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

⁶ См.: История Советской Конституции (в документах). 1917 - 1956. М.: 1957. Изд-во АН СССР, 1957. - 551 с

явление субъектов РСФСР отразилось в Конституции включением положения, определяющего их статус и полномочия Федерации в отношении них.

Автор находит интересным, что в Конституции СССР 1924 года в главе второй о суверенных правах Союзных республик используется понятие «компетенция»¹, а в Конституции РСФСР 1925 года в общих положениях говорится о том, что согласно воле народов Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, она (РСФСР) передает Союзу полномочия, отнесенные, в соответствии со ст. 1 Конституции СССР 1925 года, к ведению органов СССР. Не наблюдается идентичности в использовании понятий, так как оба понятия применены в отношении не органов власти, а государства как субъекта властных полномочий.

Дальнейшая эволюция форм и способов регулирования полномочий органов государственной власти РСФСР связана едиными с Союзными органами государственной власти принципами организации и деятельности, но при этом такие формы и способы отличается по объему полномочий, структуре аппарата и т.д. В положениях об этих органах чаще всего используется понятие «предметы ведения», включающие и акты, и устойчивую деятельность органов, и виды их взаимоотношений².

Уже в советский период в анализируемой юридической литературе отмечается недостаточная разработанность понятия «компетенция»³. Ученые начинают задаваться вопросами о том, кому она принадлежит: только союзной республике или ее органам⁴. Анализ работ советских и современных авторов показывает, что по сей день остается открытым вопрос о том, в каком случае необходимо употреблять термин «компетенция», а когда использовать термины «полномочия», «предметы ведения»?

В процессе изучения научной литературы и анализа нормативных правовых актов современности мы рассмотрим в комплексе ос-

¹ Постановление II Съезда Советов СССР от 31.01.1924 «об утверждении Основного закона (Конституции) Союза Советских Социалистических Республик» (вместе с Конституцией). // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924., № 2., Ст. 24.

² См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. - М.: 2001. - С. 39.

³ См.: Бесчеревных В.В. Компетенция Союза ССР в области бюджета / В.В. Бесчеревных. - М.: Юрид. лит., 1976. - С. 40.

⁴ См.: Айвазян Н.А. Понятие компетенции союзной республики // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1970. №3. - С. 120.

новые понятия: «компетенция», «предметы ведения», «полномочия», но основное внимание будет уделено термину «полномочия».

Толковый словарь русского языка определил понятие «полномочие» как официально предоставленное кому-нибудь право какой-нибудь деятельности, ведения дел¹.

Ю.А. Тихомиров определяет полномочие как гарантированную законом меру принятия решений и говорит о том, что «публичная сфера предполагает соединенность прав и обязанностей в формулу «полномочия» как правообязанность, которую нельзя не реализовать в публичных интересах»².

О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев определяют полномочия местного самоуправления как «закрепляемые нормами муниципального права за населением, органами и должностными лицами местного самоуправления, за муниципальными образованиями в целом как субъектами правовых отношений права и обязанности, необходимые для осуществления задач и функций местного самоуправления»³.

Г.Н. Чеботарев указывает, что они «реализуются в конкретных сферах (областях) общественной жизни. Эти сферы общественной жизни определяются юридической наукой как предметы ведения»⁴.

В научной литературе особое внимание уделяется:

обязанности органов государственной власти как субъектов, наделенных государственно-властными полномочиями, исполнять предоставленные им права;

закреплению нормативными правовыми актами полномочий за органами государственной власти как залогоу устойчивости и гарантированности выполнения публичных функций.

О том, что полномочие – это право и одновременно обязанность соответствующего субъекта действовать в определенной ситуации способом, предусмотренным законом, еще в 60-е годы утверждал В.К. Мамутов⁵. А обязанность в публичных правоотношениях, в свою очередь, предполагает ответственность, которая «является одним из важных средств организации правильного (должного) исполнения

¹См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. - М.: 1993. - С. 571.

²См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. - М.: 2001. - С. 55-56.

³См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – С. 487.

⁴См.: Чеботарев Г.Н. Конституционно-правовое регулирование компетенции местного самоуправления // Конституция как символ эпохи: В 2-т / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. - М.: 2004. Т.2. - С. 203.

⁵См.: Мамутов В.К. О соотношении понятий компетенция и правоспособности государственных хозяйственных органов. Правоведение. №4. 1965. - С. 62.

предписания правовых актов, предупреждения и пресечения нежелательного, с точки зрения закона, поведения субъектов общественных отношений»¹.

Что касается нормативного закрепления полномочий, можно сказать, что органы государственной власти обязаны действовать в пределах своих полномочий, установленных правовыми актами. Но отчасти органам публичной власти предоставляется обширная сфера деятельности, где они сами регламентируют определенные права и обязанности. В этом случае от деятельности органов государственной власти и должностных лиц зависит наличие или отсутствие определенных социальных, политических, экономических гарантий. «Полномочия» всегда предполагают «активные действия по реализации государственной власти в виде принятия нормативных актов, установления прав и обязанностей для других субъектов»².

Отметим относительную унификацию дефиниции, даваемой учеными термину «полномочие». Большинство доктринальных выводов сводятся к следующему: полномочие – это права и обязанности, реализуемые в рамках установленных предметов ведения. Несмотря на это, в науке и в законодательстве не наблюдается единообразное применение этого термина.

Отсутствие единства в применении терминов «компетенция», «полномочие» и «предметы ведения» отразилось в Конституции РФ 1993 года, где для обозначения правосубъектности Российской Федерации употребляются термины «предметы ведения», или просто «ведение» (статьи 71, 72, 73, 76, 77), а также «полномочия» (статьи 73, 77). В отношении субъектов РФ используются термины «предметы ведения» или просто «ведение» (статьи 72, 73, 76, 77). В отношении федеральных и региональных органов государственной власти применяется словосочетание «предметы ведения и полномочия» (статьи 5, 11) и термин «полномочие» (статья 78). Противоречивое и многозначное использование в Конституции важнейших юридических понятий получило соответствующее отражение в текущем законодательстве³.

¹См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. - М.: Юристъ, 2001. - С.386

²См.: Белоусов Сергей Александрович. Компетенционные нормы российского права: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01: Саратов, 2002. - С. 31.

³См.: Симонян Г.Р. Особенности развития федеративных отношений на современном этапе централизации государственной власти в России (регионально-правовой аспект). диссертация ... доктора юридических наук. 12.00.02: М., 2008. - С. 107.

Анализируя Федеральный закон от 6 октября 1999 года №184-ФЗ¹, мы замечаем частое применение термина «полномочия», тогда как «компетенция» используется лишь во избежание стилистических ошибок². В рассматриваемом законе совокупность понятий «предметы ведения и полномочия» признается равнозначной понятию «компетенция», но не прослеживается идентичность в использовании этих понятий.

Например, термин «полномочие» используется применительно к правосубъектности Российской Федерации и ее субъектов (статья 17, 26), органов государственной власти (статья 1, 21 и др.). Статья 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ устанавливает основные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (далее – законодательный орган субъекта Федерации), при этом использует тот же термин в отношении субъекта Федерации. В статье 26.14 употребляется термин «компетенция» по отношению к органам государственной власти и органам местного самоуправления³.

Закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ закрепляет «полномочия» в области местного самоуправления федеральных органов и органов государственной власти субъектов Федерации (статьи 5, 6). В статье 5 данный термин используется в контексте обозначения пределов правосубъектности Российской Федерации, тогда как в статье 6 для обозначения пределов правосубъектности субъектов Федерации используется термин «предметы ведения».

В статье 35 Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ говорится о том, что «в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся...», в то время как статья 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ употребляет другую формулировку: «основные полномочия законодательного

¹ Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 18.07.2009) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". // СЗ РФ, 18.10.1999, N 42, ст. 5005; 20.07.2009, N 29, ст. 3612.

² См.: Там же пункт 3 статьи 3.

³ Органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе осуществлять расходы на решение вопросов, не отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и не исключенных из компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, только при наличии соответствующих материальных ресурсов и средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением дотаций, субсидий и субвенций из федерального бюджета).

(представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации».

Такого рода противоречия и разнородное использование понятия «полномочие» в законодательстве встречается почти в каждом федеральном законе.

В Федеральном законе от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ данные понятия были официально определены. Рассмотрим подробнее законодательные дефиниции.

Предмет ведения Российской Федерации – это сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации исключительно к компетенции Российской Федерации.

Предмет совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации – это сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации и к компетенции Российской Федерации, и к компетенции субъектов Российской Федерации.

Предмет ведения субъекта Российской Федерации – это сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации исключительно к компетенции субъекта Российской Федерации.

Компетенция органа государственной власти – это совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией Российской Федерации и принятым в соответствии с Конституцией Российской Федерации конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.

Полномочия органа государственной власти – это права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных полномочий.

¹ Федеральный закон от 24.06.1999 N 119-ФЗ (ред. от 20.05.2002) "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации". // СЗ РФ, 28.06.1999, N 26, ст. 3176; 27.05.2002, N 21, ст. 1915.

Заслуга этого Федерального закона в том, что в нем имело место отнесение термина «предметы ведения» к Федерации и ее субъектам, а термина «полномочия» - к органам государственной власти.

Была сделана попытка рассмотреть понятие «компетенция» как родовое понятие для обозначения правосубъектности различных уровней государственной власти, что, по мнению автора, является ошибкой. Было бы более правильным использовать термины «компетенция» в контексте правосубъектности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления¹.

В настоящее время рассматриваемый Федеральный закон утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 4 июля 2003 года N 95-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"².

К сожалению, законодатель не перенес в действующее законодательство нормативное закрепление исследуемых понятий, необходимость которого очевидна. Но от этого смысл вышеизложенных дефиниций не изменился, так как в них были отражены положения юридической науки о том, что полномочия составляют содержание компетенции, а предметы ведения - сферу компетенции.

Автор солидарен с мнением, выраженным А.Н. Чертковым, о том, что разграничение предметов ведения как сферы компетенции является частью отношений федерации и субъектов, а разграничение полномочий как содержания компетенции - частью отношений между отдельными видами органов или органами Федерации и ее субъектов³.

На основании этого диссертант предлагает дополнить Федеральный закон от 6 октября 1999г. №184-ФЗ статьей, раскрывающей основные понятия, используемые в этом Федеральном законе, норма-

¹ Эту позицию отметил О.О. Миронов при обсуждении первоначального проекта данного Закона в Государственной Думе. // Цитата по Громовой О. Н. Разграничение предметов ведения и полномочий – важнейший принцип федеративного устройства России // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1998. №1. С. 140.

² Федеральный закон от 04.07.2003 N 95-ФЗ (с изм. от 05.04.2009) "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". // СЗРФ, 07.07.2003, N 27 (ч. 2), ст. 2709. // СЗ РФ, 06.04.2009, N 14, ст. 1576.

³ См.: Чертков А.Н. Четкость и единообразие конституционно-правовых понятий и разграничение компетенции // Правовые основы российского федерализма. - Уфа. 2004. - С. 472.

тивно закрепив их в том виде, в котором они были нормами отмененного ФЗ:

«Предмет ведения Российской Федерации - сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации исключительно к компетенции Российской Федерации».

Предмет совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации - сфера общественных отношений, регулирование которых отнесено Конституцией РФ к компетенции Российской Федерации и ее субъектов.

Предмет ведения субъекта Российской Федерации - сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией РФ исключительно к компетенции субъекта Федерации.

Полномочие органа государственной власти – нормативно закрепленные права и обязанности органа государственной власти, должностного лица в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных полномочий».

М.В. Столяров указывает, что «конституционно предопределены четыре «блока» полномочий публичной власти:

- 1) полномочия по предметам ведения Российской Федерации;
- 2) полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- 3) полномочия по предметам ведения субъектов Российской Федерации;
- 4) полномочия по вопросам местного значения»¹.

Ю.А. Тихомиров выделяет наиболее типичные полномочия органов государственной власти и должностных лиц:

- а) руководит – полнообъемное решение вопросов и выполнение всех нижеследующих полномочий;
- б) управляет – императивные указания, распоряжения, включает часть конкретных полномочий;
- в) решает – устанавливает, определяет, утверждает, создает, оформляет, представляет. По степени самостоятельности: независимо, по согласованию, совместно, предварительно, рекомендательно;

¹См.: Столяров М.В. Компетенция власти: Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования : Учебное пособие / М. В. Столяров; Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации - М.: Изд-во РАГС, 2005. -С. 36.

г) участвует – формирование, разработка, согласование, порядок исполнения, содействие;

д) нормирует – введение правил, принятие правовых актов, установление нормативно-технических и иных документов;

е) организует – создает условия, стимулирует, поддерживает, выполняет, осуществляет, инструктирует;

ж) разрабатывает – предложения, проекты, программы, прогнозы, аналитическую информацию;

з) указывает – отмена актов приостановление действий, создание организаций, предписание по совершению действий;

и) координирует – объединение планов и программ, согласование актов, действий и позиций, целевые установки, информационное обеспечение;

к) контролирует – проверка, ревизия, отчеты, информации;

л) запрещает – отменяет, признает недействительным, приостанавливает¹.

Данные полномочия должны осуществляться определенным лицом или конкретной группой лиц, поэтому их осуществление Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации в отрыве от конкретных физических лиц или органов невозможно.

Это подтверждает обоснованность использования термина «полномочие» для обозначения принадлежности публичных функций только в контексте органов и должностных лиц как государственной власти, так и местного самоуправления.

Что касается термина «компетенция», то, исходя из устоявшейся точки зрения (о чем было сказано выше), можно сделать вывод о том, что при разграничении предметов ведения и полномочий не возникает необходимости в употреблении понятия «компетенция», поскольку эта категория введена для удобства и используется как инструмент научного анализа социальных процессов и включает в себя «полномочия», «предметы ведения». Понятие «компетенция», заимствованное законодателем из науки, в каждом конкретном случае приобретает черты, порою заменяющие свои составные части. В связи с этим диссертант считает, что понятие «компетенция» необходимо употреблять только в тех случаях, когда речь идет о совокупности «полномочий» и «предметов ведения» в контексте правосубъектности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или местного самоуправления.

¹См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. - М.: 2001. - С. 57.

Обозначенный тезис подтверждают нормы Конституции РФ, в которой термин «компетенция» используется единожды, когда речь идет об отмеченной выше совокупности. Статья 125 Конституции РФ наделяет Конституционный Суд РФ полномочиями разрешения споров о компетенции. Теоретико-практическая значимость применения этого термина заключается в том, что Конституционный Суд РФ разрешает споры не только о «предмете ведения» или «полномочии», но и сложные вопросы определения компетенции РФ и ее субъектов. Хотя некоторые авторы считают, что такая формулировка вызывает сложности в определении объема полномочий Конституционного Суда РФ¹.

Итак, исследование юридической природы термина «полномочие» позволяет сформулировать ряд умозаключений:

- исторический экскурс научного и нормативного закрепления «полномочия» показывает, что в досоветский период изучались вопросы служебных обязанностей и прав, которые в совокупности составляют «полномочие» в современном его понимании. Рассматриваемый термин был закреплен в нормативных актах в контексте избирательных правоотношений;

- в советский период, хронологически, первым в 1917 году закрепляется термин «полномочие», который используется в контексте нормативной регламентации определенных прав и обязанностей органов государственной власти. Наблюдается широкое использование «полномочия» в науке и законодательстве. После 50-х годов 20-го века начинаются глубокие теоретико-правовые исследования рассматриваемых автором терминов. Тогда был заложен теоретический фундамент, обозначена проблематика и даны определения этим терминам, некоторые из которых актуальны по сей день;

- современное видение изучаемых терминов оставляет желать лучшего в плане определения единого понятийного аппарата. Исследователи не стремятся к унификации дефиниций, порою предлагая необоснованные определения. Диссертантом было отмечено, что неоднозначное понимание и применение в науке этих терминов отражается в текущем законодательстве. Консенсус в науке послужит осно-

¹ Подробнее см.: Б.А. Осипян «Конституционно-судебное разрешение споров о компетенции» // Российская юстиция. 2008. № 2. - С. 2-6; О.В. Брежнев. «Споры о компетенции между органами власти как объект судебного конституционного контроля» // Конституционное и муниципальное право. 2005. №4. С. 35-37.

вой для законодательного закрепления терминов «полномочие» и «предметы ведения».

В целях единообразного применения как в рамках настоящей работы, так и в науке в целом, автор будет придерживаться следующих относительно устоявшихся значений вышеназванных терминов:

- «предметы ведения» - пространственные и содержательные сферы общественных отношений, являющиеся объектом воздействия определенного субъекта. Субъектами являются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования;

- «полномочие» - нормативно закрепленные за определенным субъектом права и обязанности в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных полномочий». Субъект – органы и должностные лица государственной власти и местного самоуправления;

- «компетенция» - это категория, включающая в себя понятия «полномочие» и «предметы ведения», которая введена для удобства и используется как инструмент научного анализа социальных процессов и на этом основании подлежит нормативному использованию только в тех случаях, когда речь идет о совокупности «полномочий» и «предметов ведения» в контексте правосубъектности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или местного самоуправления.

1.2. Динамика становления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления

Теоретически, для возникновения полномочий, изучаемых в настоящей работе, необходимо наличие федеративной формы государственного устройства, субъектов Федерации и местного самоуправления, соответствующих органов каждого уровня власти.

Впервые в истории развития нашей страны федерация как форма государственного устройства была законодательно закреплена после Октябрьской революции 1917 года¹.

¹ См.: Симонян Г.Р. Особенности развития федеративных отношений на современном этапе централизации государственной власти в России (регионально-правовой аспект). диссертация ... доктора юридических наук. 12.00.02 - М., 2008. - С. 40.

В свою очередь, традиции общинного городского самоуправления уходят своими корнями в глубину веков к первичным ячейкам общества: полисной демократии античного мира, городским и сельским общинам средневекового сословного государства¹.

Каждому историческому периоду развития социально-экономической и классовой структуры общества в России соответствует особенный тип местного самоуправления. Это, в свою очередь, определяло специфику взаимоотношений государства и местного самоуправления. В процессе взаимоотношений складывались и определялись полномочия органов государства в сфере местного самоуправления.

Прежде чем начать изучение обозначенного вопроса, нужно отметить, что если в досоветский период преобладала теоретическая проблема отсутствия официально закрепленных федеративных принципов, то в советский период возникает проблема фактического отсутствия как местного самоуправления², так и федеративных отношений³, что не дает нам права отбрасывать опыт научных исследований «органов советской власти, как некогда был отброшен, по существу, опыт дореволюционной школы отечественного государственоведения»⁴.

Диссертант считает, что изучение динамики становления полномочий органов государственной власти субъектов России в сфере местного самоуправления следует начать с фактического развития в России, в том числе и в субъектах Северо-Кавказского федерального округа, как федеративных отношений, так и местного самоуправления. Именно в конце XX века наблюдается развитие всего комплекса правоотношений, которые были указаны выше.

¹ См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – С. 47.

² Анализ точек зрения советских ученых о природе и правовом положении местных органов власти см.: Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. — М.: Издательство НОРМА, 2002. — С 53 – 60.

³ См.: Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ): Учеб. пособие. /Отв. ред. М.Н. Марченко. - М.: Юристъ, 2000. - С. 316; Ким А.И. К вопросу о государственно-правовой природе РСФСР // Правоведение. 1960. № 1. - С. 32; Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. - М.: Изд-во МГУ, 1999. - С. 188; Симонян Г.Р. Особенности развития федеративных отношений на современном этапе централизации государственной власти в России (регионально-правовой аспект). диссертация ... доктора юридических наук. 12.00.02 - М., 2008. - С. 61.

⁴ См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – С. 39.

В таком полиэтническом регионе как Северный Кавказ переход к демократии приобрел «драматический» характер, что было связано с многолетним игнорированием специфики этого региона. В процессе оформления границ автономных республик и областей здесь, за годы советской власти, нарушались интересы некоторых народов, особенно после того как часть из них подверглась массовым репрессиям и депортации¹. Болезненно проходили политические преобразования Северного Кавказа: в Дагестане, Ингушетии, Чечне, Северной Осетии, Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии. В начале 90-х практически все Северокавказские народы охватил процесс суверенизации, в результате чего автономные республики и области повысили свой политико-государственный статус и стали республиками (государствами) в составе РФ.

Проблема межнациональных отношений народов Северного Кавказа в период этнополитической реконструкции протекала параллельно с проблемой правового регулирования отношений в области земельных отношений, которая исторически характеризуется рядом особенностей в контексте влияния российского права на Северный Кавказ. Основной отличительной чертой земельных отношений в рассматриваемом федеральном округе остается укоренившийся подход к форме собственности на землю, который не получил отражения в действующем законодательстве. Вольное общество (джамаат) занимает положение «группового собственника»². Общинная организация была настолько сильна, что принадлежность к ней позволяла обладать земельным участком, что актуально и сегодня. Основным видом общинной собственности на землю следует считать собственность сельской общины данного селения, что непосредственно связано с формой собственности на землю муниципальных образований. Острота «земельного вопроса» связана с отношением народов Кавказа к ней как к «самому ценному, что может быть у горцев». В связи с этим в регулировании земельных отношений на Северном Кавказе большую роль играет обычное право (адат).

¹ См.: Апажева Е.Х. Межнациональные отношения в процессе общественной трансформации в этнически родственных республиках Северного Кавказа (Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Республика Адыгея). Автореферат на соискание ученой степени доктора исторических наук. Владикавказ. 2003. С. 5. (38)

² См.: Сурувикина Н.А. Становление и Развитие земельных отношений на Северном Кавказе в XIX веке (историко-правовой аспект). Автореферат на соискание ученой степени кандидат юридических наук. СПб. 2003. С. 3 (27 с.)

Нельзя недооценивать роль адатов в общественных отношениях, поскольку они имеют значение неписанного закона. Адатское и мусульманское право народов Северного Кавказа является частью российской правовой действительности на протяжении более чем двух веков¹. Очевидно, что традиционные системы права и сегодня сохраняют мощный регулятивный потенциал, часто проявляя себя наряду с нормативными правовыми актами государства, а иногда и им в противовес.

Северный Кавказ — самый сложный регион с точки зрения социально-экономической ситуации, государственного управления и обеспечения национальной безопасности России. В этом регионе произошли вооруженные конфликты, один из которых — война в Чечне — стал самым разрушительным на территории бывшего СССР. Именно здесь присутствует реальная угроза национальной безопасности Российской Федерации, ее целостности и суверенитету. Именно здесь проявился феномен массового выхода части населения из правового пространства и появился район вооруженного сепаратизма, не контролируемый российскими властями. Именно здесь радикальный этнический национализм и религиозный экстремизм обрели насильственные и варварские формы, бросив вызов не только государству, но и общественным устоям местного населения².

Все обозначенные процессы непосредственно влияют на процесс становления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации на СКФО.

Округ был образован Указом Президента РФ от 19 января 2010 г. N 82 "О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. N 849, и в Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. N 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" был образован Северо-Кавказский федеральный округ (далее - СКФО): Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия - Алания, Чеченская Республика, Ставропольский край.

¹ См.: Манкиева Х.М. Генезис правовой культуры народов Северного Кавказа. Ростов-на-Дону. Автореферат на соискание ученой степени кандидата философских наук. 2006. С.3 (23 с.)

² См.: Тишков В. Федерализм и этнический фактор на Северном Кавказе. // 2002. № 2. Электронный ресурс: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n2/stat8/> 20.05.2010.

Таким образом, федеральные органы государственной власти признали наличие некой специфики субъектов Федерации, входящих в СКФО. Также в ходе рабочей встречи Д.М. Медведева с полномочным представителем Президента в округе А. Хлопониным глава государства подчеркнул некоторые из них - безработица, преступность на экономической почве, клановость, взяточничество¹.

Другой основной проблемой СКФО являются участвовавшие террористические акты и религиозный экстремизм. Округ является единственным, где апробирован режим контртеррористической операции.

Именно на Северном Кавказе возникает уникальная ситуация, когда необходимо укреплять централизацию власти для социально-экономического развития и учитывать специфику исторического сложившихся обычаев множества народов региона.

На начальном этапе «демократизации» российского общества в субъектах СКФО активно внедрялся *принцип паритетного представительства наций в органах государственной власти и органах местного самоуправления*. Вводился высший орган государственной власти - госсовет, в котором представители одной национальности не могли быть представлены дважды. Численность представителей каждой из наций, членов законодательного (представительного) органа субъектов, была пропорциональна процентному соотношению численности этой нации в данном субъекте. Высшее должностное лицо, глава исполнительной власти, глава законодательно (представительного) органа никогда не были представлены одной нацией (Республика Дагестан, Карачаево-Черкесия, Кабардино-Балкария). Более того, все вышеуказанное на практике соблюдается по сей день и национальная принадлежность выступает одним из решающих факторов в кадровой политике субъектов СКФО.

Под предлогом неофициального соблюдения принципа равноправия народов (соблюдение интересов ведущих наций) в субъектах СКФО право на равный доступ к органам публичной власти привязано к процентному соотношению общей численности отдельно взятой нации по отношению ко всем остальным.

Данная практика противоречит статье 19 Конституции РФ 1993 года, где запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам национальной принадлежности, что послужило причиной

¹ См.: Сайт Президента РФ. <http://www.kremlin.ru/news/6664>. 20.05.2010.

устранения из конституций (уставов) субъектов Российской Федерации принципа паритетности¹.

Безусловно, данная норма Конституции РФ 1993 года обладает большим потенциалом объединения, отвечает мировым демократическим стандартам и т.д. Тогда как принцип равноправия в данной интерпретации противоречит Конституции РФ 1993 года.

Также очевидно наличие определенного социального порядка, зависящего только от сложившейся практики, что порой вызывает остроту, перерастающую в борьбу. Установление такой практики явилось одним из ключевых факторов, сохранивших стабильность общественно-политических процессов в некоторых субъектах СКФО. Соблюдение установленных обществом правил не вызывает сомнения так же, как и недостижимость правовой ответственности за нарушение декларированных статьёй 19 Конституции РФ 1993 года прав.

Несмотря на наличие специфических общественных отношений, правоотношения в сфере становления, развития и утверждения местного самоуправления на Северном Кавказе протекали исключительно в общенациональном (русском) русле.

Таким образом, периодизация исследования обусловлена сугубо практическими потребностями с непосредственным учетом государственного устройства, особенностей субъектов СКФО и форм местного управления. Она будет выглядеть следующим образом:

1) Становление полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления со дня принятия Закона СССР от 09.04.1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»² до принятия Конституции РФ 1993 года;

¹ Настоящий вопрос, в свете Определения Конституционного Суда РФ от 18.07.2006 № 342-О в котором говорится, что равенство прав и свобод граждан независимо от национальной принадлежности не исключает фактических различий в положении тех или иных этнических общностей и необходимости их учета законодателем в целях обеспечения действительного равенства, является отдельной темой для дискуссии. // Определение Конституционного Суда РФ от 18.07.2006 N 342-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Панарина Владимира Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 1 Федерального закона "О национально-культурной автономии". Документ опубликован не был. СПС Консультант плюс

² Закон СССР от 09.04.1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР. // Свод законов СССР, 1990 г. т. 1. с. 267.

2) со дня принятия Конституции РФ 1993 года до принятия ФЗ «Об общих принципах...» 1995 года¹;

3) со дня принятия ФЗ «Об общих принципах...» 1995 года до принятия Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ;

4) со дня принятия Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ до принятия Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ;

5) со дня принятия Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ по настоящее время.

Первый этап.

Реформы начала 90-х годов 20 века, усиление в стране национально-территориальной асимметрии, постепенное утверждение в обществе доктрины, что местное самоуправление – это самостоятельная форма выражения власти народа, органы которого не входят в систему органов государственной власти, стали катализатором процесса становления полномочий органов государственной власти субъектов России в сфере местного самоуправления.

Одним из основных и наиболее важных шагов в этом направлении стало принятие Закона СССР от 09.04.1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Статья 6 рассматриваемого закона закрепляла за автономными республиками² право наделять органы первичного территориального уровня собственной компетенцией по осуществлению местного самоуправления, которые не могли быть изменены иначе как законом. Такой же формулировка была и в статье 7 Закона РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»³(далее - Закон РСФСР О местном самоуправлении).

¹ Федеральный Закон от 28.08.1995 года № 154 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». // СЗ РФ. 28.08. 1995. № 35. ст. 3506.

² Выше было отмечено о фактическом отсутствии федеративных отношений в РСФСР. Но данное утверждение, как не парадоксально, не распространяется на всю территорию страны. По справедливому утверждению Е.И. Колюшина, будучи по названию федерацией, РСФСР не имела многих признаков таковой в отношении большей части территории и населения. Усеченный федерализм распространялся только на автономные образования, а в остальном Россия была организована как унитарное государство. Подробнее см.: Колюшин Е.И. Опыт российского федеративного строительства в составе СССР и форма Союзного государства // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран: Материалы научной конференции. Москва, 27-28 апреля 2000 г./ Под. ред. проф. С.А. Авакьяна. – М., 2000. С. 61.

³ Закон РСФСР от 06.07.1991 года № 1550-1 (с изм. от 25.10.1991 г.) «О местном самоуправлении в РСФСР». // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 18.07.1991, N 29, ст. 1010; 19.03.1992, N 12, ст. 615.

В последующем в статье 139 Конституции РСФСР 1978 года (ред. от 10.12.1992)¹ эта формулировка звучала иначе, чем в рассматриваемом законе: местные Советы народных депутатов и соответствующие органы управления наделяются собственной компетенцией, которая может быть изменена только законом Российской Федерации. В соответствии с рассматриваемой статьей «собственные полномочия» представительных органов местного самоуправления должны определяться федеральным законом.

В отношении полномочий местной администрации в статье 147 Конституции 1978 года (ред. от 10.12.1992) законодатели использовали формулировку «устанавливаются законом». Поскольку к понятию «закон» применимы и региональные законы, то эта статья предоставляла право субъектам Федерации регулировать правоотношения по установлению полномочий местных администраций².

Мы видим, что в соответствии с Конституцией РСФСР 1978 закреплялись разные способы установления полномочий местных представительных и исполнительных органов.

Скорее всего, федеральный законодатель тем самым хотел поставить представительные органы выше исполнительных; добиться системности и унификации их полномочий в масштабах страны. А исполнительные органы должны были максимально адаптироваться к особенностям субъектов Федерации и служить действенным инструментом реагирования на быстро меняющиеся социально-экономические отношения в обществе.

Очевидно, что этот способ формирования полномочий органов местного самоуправления, который предполагает возможность их определения органам государственной власти субъектов Федерации, может в будущем оказаться весьма эффективным. В настоящее время даже самостоятельные субъекты Федерации не имеют возможности определять вопросы местного значения, что вполне оправданно в настоящий период развития местного самоуправления. Но, в силу того, что это не соответствует принципам разграничения вопросов совместного ведения, необходимо постепенно предоставлять органам государственной власти субъектов Федерации (вначале «донорам») право

¹ Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России 1978 года (ред. от 10.12.1992). // Ведомости ВС РСФСР, 1978, N 15, ст. 407; 1992, N 52, ст. 3051.

² В данном случае надо учитывать, что до принятия Конституции 1993 года правом принимать законы, соответственно и полномочиями упоминаемыми в контексте права принятия закона, обладали только республики в составе России.

определения вопросов местного значения по предметам исключительного ведения субъекта Федерации.

Формулировка, выбранная в отношении полномочий местных представительных органов власти (определение только федеральным законом), по мнению диссертанта, в итоге повлияла на развитие федерального законодательства в направлении отстранения субъектов Федерации от возможности регулирования института местного самоуправления на основе «остаточного» принципа, исключения из ведения субъектов Федерации полномочия по определению вопросов местного значения.

В то же время надо отметить, что текущее законодательство не восприняло конституционные дефиниции как двойственные. Об этом свидетельствуют полномочия органов государственной власти автономных республик в сфере местного самоуправления, предусмотренные Законами РСФСР: принимают решения о проведении государственно - правового эксперимента, определяют сроки и порядок подведения его итогов (статья 4 Закон РСФСР «О местном самоуправлении»)¹; определяют порядок проведения выборов в местные советы, а также число депутатов в Советах (статья 11); определяют полномочия местных советов (статья 12), в том числе вопросы, решаемые исключительно на сессии Совета (статья 17); устанавливают порядок предоставления дотаций и субвенций, изменяют нормативы отчислений от регулирующих налогов (статья 43); принимают постановления о прекращении полномочий местного Совета на основании заключения Конституционного Суда РСФСР (статья 95); определяют иные полномочия местных Советов народных депутатов, необходимые для перехода к рыночным отношениям на своей территории²; определяют условия, порядок подготовки и проведения выборов главы администрации³.

По последнему полномочию из вышеперечисленных Федеральный Закон действует на всей территории РСФСР, в том числе в

¹ Государственно - правовой эксперимент, состоящий в изменении установленной Законом РСФСР от 06.07.1991 года № 1550-1 структуры и системы органов местного самоуправления на определенной территории, их полномочий и порядка деятельности.

² Статья 15 Закона РСФСР от 21.11.1990 года N 343-1 (ред. от 24.06.1992) «О дополнительных полномочиях Местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям». // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 26. ст. 322; 27.08.1992, N 34, ст. 1966.

³ Статья 1 Закона РСФСР от 24.10.1991 года N 1803-1(с изм. от 28.08.1995) «О выборах главы администрации». // Ведомости СНД и ВС РФ, 07.11.1991. № 45. ст. 1491;СЗ РФ, 28.08.1995, N 35, ст. 3506.

республиках в составе РСФСР, если иное не предусмотрено законодательством этих республик. То есть законодатель субъекта Федерации обладал полномочиями всецело адаптировать федеральный закон к социально-экономическим и национально-этническим особенностям субъектов. Названные факторы (особенности) в совокупности с политической волей руководства страны привели к полному игнорированию Закона РСФСР от 24.10.1991 года № 1803-1 «О выборах главы администрации».

Также представляется интересной формулировка статьи 9 Закона РСФСР «О местном самоуправлении», где говорится об участии органов государственной власти и управления края, области, автономной области, автономного округа в решении задач местного самоуправления. Если в первой части этой статьи перечисляются полномочия названных органов в сфере местного самоуправления, то часть вторая гласит, что «органы государственной власти и управления края, области, автономной области, автономного округа не вправе принимать не предусмотренные законодательством решения, регламентирующие деятельность органов местного самоуправления».

В последующем практика показала, что такого рода рамочное регулирование является наиболее эффективным в российской действительности.

Изучая полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления, мы обязаны затронуть Федеративный договор от 31.03.1992 года, который непосредственно разграничил сферы деятельности федеральных и региональных органов государственной власти.

Абстрагировавшись от политико-социальных реалий принятия этого договора, диссертант считает необходимым отметить существенную разницу в формулировке пункта, который относит к вопросам совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов власти «суверенных республик в составе Российской Федерации» установление общих принципов организации местного самоуправления, а для других субъектов Федерации организацию местного самоуправления как вопрос совместного ведения.

Это в очередной раз подтвердило тенденцию первого периода - двойственный подход к политико-правовому регулированию федеративных отношений, в том числе и сферы местного самоуправления. Если в отношении республик вопросы разграничения решались с по-

зиции децентрализации, то по отношению к другим субъектам Федерации еще сохранялся централистский подход.

На развитие правового статуса органов государственной власти в субъектах Федерации, в том числе представляющих в настоящее время СКФО, были направлены следующие правовые акты: Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 года «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации»¹; Закон РФ от 01.04.1993 года «О Порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации»²; Указ Президента РФ от 23.10.1993 года №1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации»³; Указ Президента РФ от 27.10.1993 года № 1765 «Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа»⁴.

Этими нормативными правовыми актами региональным органам государственной власти также были предоставлены полномочия в сфере местного самоуправления, большинство которых повторяло статьи предыдущих правовых актов. Суть таких актов можно свести к следующему: определение основ организации и содействие развитию местного самоуправления; уточнение сферы деятельности органов местного самоуправления; регулирование бюджетов местного самоуправления; решение вопросов административно-территориального устройств.

Говоря о первом периоде развития исследуемых отношений, следует процитировать слова Б. Чичерина: «собственной деятельно-

¹ Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 года «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации». // Ведомости СНД и ВС РФ, 26.03.1992, N 13, ст. 663.

² Закон РФ от 01.04.1993 года «О Порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации». // Ведомости СНД и ВС РФ, 22.04.1993, N 16, ст. 561.

³ Указ Президента РФ от 23.10.1993 года №1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации». // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 25.10.1993, N 43, ст. 4089.

⁴ Указ Президента РФ от 27.10.1993 года № 1765 «Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа». // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 01.11.1993, N 44, ст. 4189.

стью государство не могло удовлетворить общественные потребности: у него еще было слишком мало материальных средств; государственный организм, созидаясь мало помалу, был еще в таком хаотичном состоянии, при котором правильная деятельность и контроль были не возможны»¹.

Этим объясняется тот факт, что федеральные органы власти не могли себе позволить унифицировать организацию государственной власти в субъектах Федерации. Последним, в свою очередь, фактически была возложена обязанность организации местного самоуправления, которая не находила своего отражения в общественно-правовых отношениях первого периода.

Основные недостатки, отмечаемые научными исследователями, а также возникшие в ходе анализа диссертантом нормативных правовых актов первого периода, устанавливающих полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления, можно изложить так:

- сохраняется иерархичность характера деятельности органов. Местные администрации подотчетны вышестоящим исполнительно-распорядительным органам в пределах предметов ведения последних;

- ввиду того, что положения Указов Президента РФ, направленные на реформу местного самоуправления², имели для субъектов Российской Федерации рекомендательный характер, они не изменили в корне антиреформаторские настроения последних;

- делаются первые политико-правовые шаги к утверждению местного самоуправления как самостоятельной, отличной от государственной, публичной власти. Изменениями от 21 апреля 1992 года в Конституцию РСФСР 1978 года вводится глава 7 «Местное самоуправление в Российской Федерации»³;

- изменяется дисбаланс полномочий представительных и исполнительно-распорядительных органов в пользу последних. Дея-

¹ См.: Чичерин Б. Областные учреждения России в XVII веке / Чичерин Б. - М.: Тип. Александра Семена, 1856. - С. 47 – 48

² Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации». Сборник актов Президента и Правительства РФ. 01.11.1993. № 44. ст. 4188; Указ Президента РФ от 29.10.1993 № 1797 «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления». // Сборник актов Президента и Правительства РФ, 01.11.1993, N 44, ст. 4197.

³ Следует иметь ввиду, в Конституции РСФСР 1978 года прямо не указано, что органы местного самоуправления не входят в структуру органов государственной власти. В этой связи вопрос конкретной даты официального закрепления факта исключения местного самоуправления из системы органов государственной власти остается дискуссионным.

тельность представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые полномочны были принимать к рассмотрению любые вопросы, была прекращена, а функции переданы соответствующим администрациям¹;

- за органами государственной власти субъектов Российской Федерации сохраняются права на распределение финансовых средств на уровень местного самоуправления;

- были разграничены предметы ведения и полномочия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, хотя «система регионального управления все еще несла в себе все недостатки советской федеративной системы»²;

- наличие необоснованно широких полномочий у органов государственной власти субъектов Федерации по правовому регулированию выборов в органы местного самоуправления.

В октябре 1993 года государство в очередной раз погрузилось в политический и социально-экономический кризис. Последовательная трансформация системы государственного управления сменяется бурными реформами. 12 декабря 1993 года была принята Конституция Российской Федерации, которая была призвана «легитимировать принципиальные изменения всего общественного строя»³.

Этим обусловлено начало изучения второго этапа динамики становления полномочий органов государственной власти субъектов России в сфере местного самоуправления.

Отметим изменения, непосредственно затронувшие общественные отношения, рассматриваемые в рамках настоящей работы: конституционно закреплено, что все субъекты Российской Федерации равноправны во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (статья 5); местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти (статья 12); «впервые в истории российского государства установлено, что система органов государственной власти Российской Федерации как на федеральном уровне, так и на уровне ее субъектов, должна строиться на основе

¹ Указ Президента РФ от 9 октября 1993 года № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации». // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 11.10.1993, N 41, ст. 3924.

² Подробнее см.: Добрынин Н.М. Российский федерализм: становление, современное состояние и перспективы. - Новосибирск: Сибирская изд. фирма РАН «Наука», 2005. - С. 70.

³ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 68.

разделения власти»¹ на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10); в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (статья 72). В отличие от Федеративного договора, закрепляющего два разных подхода к этому вопросу, Конституция РФ 1993 года устанавливает дефиницию, которая относится ко всем субъектам Российской Федерации; система органов государственной власти устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (статья 77).

Также на территории Российской Федерации действуют нормативные правовые акты советского периода, которые закрепляют за субъектами Федерации полномочия в сфере местного самоуправления. На втором этапе мы имеем более приемлемое нормативное закрепление рассматриваемых полномочий на федеральном уровне. Особенной динамичностью отличалось установление полномочий указами Президента РФ, которые оказали значительное влияние на вопросы организации государственной власти субъектов Федерации.

Поскольку исследуемым правоотношениям присуща комплексность, соответственно полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления закреплены в федеральных законах, регулирующих различные области общественных отношений.

Это можно подтвердить, проведя анализ федеральных законов², принятых до вступления в силу ФЗ «Об общих принципах...» 1995 года.

¹ Подробнее см.: Крылов Б.С. Разделение власти: система сдержек и противовесов. // Журнал российского права. 1998. – М.: № 6. - С. 4; Полянский И.А., Комарова В.В. Реализация принципа разделения властей в Российской Федерации. // Государственная власть и местное самоуправление. - М.: 2001. № 1. - С. 2-6.

² Статья 39 "Основ законодательства Российской Федерации о культуре" // Ведомости СНД и ВС РФ, 19.11.1992, N 46, ст. 2615; Статья 6 "Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан" // Ведомости СНД и ВС РФ, 19.08.1993, N 33, ст. 1318; Статья 5 Федерального закона от 23.02.1995 N 26-ФЗ "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" // СЗ РФ, 27.02.1995, N 9, ст. 713; Статья 11 Федерального закона от 21.12.1994 N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" // СЗ РФ, 26.12.1994, N 35, ст. 3648; Статья 29 Закона РФ от 01.04.1993 N 4730-1 (ред. от 10.08.1994) "О Государственной границе Российской Федерации" // Ведомости СНД и ВС РФ, 29.04.1993, N 17, ст. 594; СЗ РФ,

С момента формирования законодательных органов государственной власти в субъектах¹ наблюдается активная нормотворческая деятельность и на региональном уровне, в процессе чего принимаются конституции и уставы, которые определили развитие и деятельность всех ветвей власти в каждом субъекте Федерации в пределах СКФО, в том числе и местного самоуправления.

Не углубляясь в подробности изложения норм конституций (устава) данных территорий, мы постараемся выделить концептуальные и организационные сходства и различия соответствующих норм, закрепляющих полномочия органов государственной власти субъектов СКФО в сфере местного самоуправления.

Анализ конституций (уставов) вышеназванных субъектов дает возможность разделить последние на две группы²:

1) субъекты Федерации, которые придерживаются федеральных конституционных принципов организации местного самоуправления. К таковым можно Ставропольский край, Республику Дагестан, Республику Северная Осетия - Алания (РСО). Отметим положительные составляющие правой регламентации конституций и устава в этих субъектах. Вслед за Конституцией РФ 1993 года устанавливаются основополагающие принципы организации и деятельности местного самоуправления; осуществление власти населением субъекта не-

15.08.1994, N 16, ст. 1861; Статья 29 Закона РФ от 10.07.1992 N 3266-1 "Об образовании" // Ведомости СНД и ВС РФ, 30.07.1992, N 30, ст. 1797; Статья 18 Федерального закона от 21.12.1994 N 69-ФЗ "О пожарной безопасности" // СЗ РФ, 26.12.1994, N 35, ст. 3649; Статья 4 Закона РФ от 21.02.1992 N 2395-1 (ред. от 03.03.1995) "О недрах" // СЗ РФ, 06.03.1995, N 10, ст. 823. и др.

¹ Подробнее см.: Смольяков А.А., Карнов А.А. Основные этапы становления законодательной власти в субъектах Российской Федерации. // История государства и права. 2008. № 4. - С. 2-4.

² Конституция Чеченской Республики 12.03.1992. // СПС Консультант плюс. Регион; Конституция Республики Ингушетия (ред. от 16.01.1996). // Сборник Конституций субъектов федерации "Конституции Республик в составе Российской Федерации". Выпуск 1. Издание Государственной Думы 1995 г; Ингушетия, N 11, 30.01.1996; Конституция Республики Северная Осетия – Алания. // Брошюра "Конституция Республики Северная Осетия-Алания"; Конституция Республики Дагестан. // Дагестанская правда, N 152, 03.08.1994; "Конституция (Основной Закон) Кабардино-Балкарской Республики" (с изменениями и дополнениями, внесенными на второй, третьей, четвертой, пятой, шестой сессиях Верховного Совета КБР двенадцатого созыва 29 августа 1990 г., 31 января 1991 г., 17 мая 1991 г., 26 сентября 1991 г., 10 марта 1992 г. и первой сессии Парламента КБР 6 января 1994 г.). // Кабардино-Балкарская правда, N 108, 29.05.1978; Конституция Карачаево-Черкесской Республики. // Карачаево-Черкесское государственное республиканское книжное издательство г. Черкесск, 1996 г.; Закон Ставропольского края от 12.10.1994 N 6-кз «Устав (Основной Закон) Ставропольского края». // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края, 1997, N 11-12 (41-42), ст. 506.

посредственно или опосредованно через органы государственной власти и местного самоуправления; осуществлено разграничение между законодательной и исполнительной властью с выделением из последнего отдельных полномочий высшего должностного лица и органа исполнительной власти; установлен не исчерпывающий перечень вопросов местного значения; в некоторых из конституций (уставов) субъектов установлены экономические основы деятельности органов местного самоуправления.

2) вторая группа: республики Карачаево-Черкесия (КЧР), Кабардино-Балкария (КБР) и Ингушетия. Например, в соответствии с Конституцией Республики Кабардино-Балкария¹ в республике «признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Деятельность местного самоуправления регулируется Законом». Но вплоть до принятия Конституции КБР от 01.09.1997 № 28-РЗ² действует норма, в соответствии с которой на местах действует только местная администрации как орган управления. Также не упоминается о местных представительных органах.

В свою очередь, в Республике Ингушетия сохраняется государственное начало местного управления, что объясняется участием Республики в сепаратистской войне на территории Чеченской Республики. При этом нельзя проводить параллель между фактом отсутствия местного самоуправления в Республике Ингушетия вплоть до 1 января 2010 года с другими субъектами, находящимися в непосредственной близости с Чеченской Республикой, поскольку территория последних не была поражена боевыми действиями.

Обозначенный факт отсутствия местного самоуправления соответственно означает отсутствие предмета исследования, то есть полномочий органов государственной власти в этой сфере.

Диссертант, проводя анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в пределах СКФО, принятых в первой половине 90-х годов, обнаружил тенденцию: в ранее выделенной 1 группе субъектов Федерации нормативные правовые акты, направ-

¹ "Конституция (Основной Закон) Кабардино-Балкарской Республики" (с изменениями и дополнениями, внесенными на второй, третьей, четвертой, пятой, шестой сессиях Верховного Совета КБР двенадцатого созыва 29 августа 1990 года, 31 января 1991 года, 17 мая 1991 года, 26 сентября 1991 года, 10 марта 1992 года и первой сессии Парламента КБР 6 января 1994 года) // Кабардино-Балкарская правда. № 108. 29.05.1978.

² "Конституция Кабардино-Балкарской Республики". // Кабардино-Балкарская правда. № 177. 09.09.1997.

ленные на демократизацию государственной и муниципальной власти, принимаются во исполнение и в соответствии с аналогичными федеральными актами, порою даже опережая их. Акты, принятые в ущерб принципам и нормам, установленным Конституцией РФ 1993 года, имеют либо временный характер, либо следуют федеральной политике. При этом мы обязаны констатировать статику регламентации субъектами Федерации 2-й группы полномочий своих органов государственной власти в сфере местного самоуправления. Причина последнего заключена в бездействии федеральных органов государственной власти по созданию единого правового пространства на всей территории страны, что привело к «вольной трактовке» своих полномочий и нежеланию органов государственной власти субъектов Федерации «передавать вниз» публичные полномочия вместе с финансовыми средствами.

Выдвинутый тезис еще долгое время применим в отношении дальнейшего развития законодательства в изучаемой сфере, а в отдельных субъектах даже до начала 2010 года. Рассмотренный исторический период характерен тем, что политико-правовые волеизъявления органов государственной власти и должностных лиц субъектов Федерации не совпадали с фундаментальными основами, изложенными в Конституции РФ 1993 года.

Прежде чем перейти к следующей стадии исследования сделаем краткие выводы:

- сохраняются недостатки предыдущего этапа становления рассматриваемых полномочий;

- к органам местного самоуправления рассматриваемого периода применимо высказывание Богословского М.М., что «власти в результате реформ, оставаясь земскими (читать общественными) по своему происхождению, стали государственными по источнику своих полномочий... и тем целям, во имя которых они теперь должны были действовать»¹. То есть органы местного самоуправления выступают в

¹ Цитата по: Максимова Н.А. Местное самоуправление России в 16-17 в.в. (историко-правовое исследование). Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01:- Саратов. 1996. – С. 13. Богословский М.М. Земское самоуправление на Русском Севере в 17 в. Т. 1. М., 1909; Т. 2. М., 1912; В «Курсе русской истории» В.О. Ключевский, рассматривая круг дел губных и земских старост, отмечает общегосударственные начала и отрицает их принадлежность к земским в собственном смысле делам. Так же автор расценивает указания земских и губных грамот о челобитьях населения не как реальные факты, а как приказную подделку под народную волю // См.: Ключевский В.О. Русская история. Книга 2. М.: Мысль, 1995. – С. 100, 366; Стоит отметить, что в дореволюционной историографии учеными поддерживается мнение, что земские органы являются «если не по форме, то по предмету» казенными и «имели чисто госу-

роли исполнителя воли органов государственной власти субъектов Федерации. В таких условиях не могло быть и речи о самостоятельном решении населением вопросов местного значения. Понятие последних было настолько размытым, что их могли определять подзаконными актами: высшее должностное лицо субъекта Федерации, исполнительные и законодательные органы. Не говоря уже об изложении вопросов местного значения в законах субъектов Федерации;

- отсутствие четкой регламентации на федеральном уровне полномочий, а именно их пределов, органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления привело к высокой активности в правовой регламентации деятельности местного самоуправления¹, которая порою далеко выходит за рамки конституционных норм. Несмотря на дефиниции Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, на практике сохраняется отношения соподчиненности двух уровней публичной власти. В нормативных правовых актах субъектов Федерации часто встречаются императивная терминология, тогда как нужно применять рекомендательную.

Указанные выше обстоятельства, в том числе конституционная норма, говорили о необходимости принятия закона, который устранил существующую неопределенность в отношении содержания конкретных полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления. Таковым стал ФЗ «Об общих принципах...» 1995 года².

Таким образом, третий этап исследования охватывает период с принятия вышеназванного закона до принятия Федерального закона от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ.

Статья 5 ФЗ «Об общих принципах...» 1995 года содержала 16 пунктов, которые закрепляли полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления³. Этот

дарственное значение» // См.: Чичерин Б. Областные учреждения России в XVII веке / Чичерин Б. - М.: Тип. Александра Семена, 1856. - С. 506 – 547.

¹ Так за указанный период, например в Республике Дагестан было принято – 6 Законов РД, 3 Постановления Совета Министров (Правительства) РД, 2 Указа Госсовета РД;

² Подробнее о текстуальном анализе проектов, разработке и принятии, оценке социально-правовой инструментальной ценности ФЗ №154 от 1995 года см.: Местное самоуправление: Современный российский опыт законодательного регулирования: Учеб. пособие / Под ред. К.Ф.Шеремета, И.И.Овчинникова. - М., 199 - С 21-38.

³ 1) принятие и изменение законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, контроль за их соблюдением; 2) обеспечение соответствия законов субъектов Российской Федерации

перечень полномочий не являлся исчерпывающим. Полномочия также закреплялись другими статьями ФЗ «Об общих принципах...» 1995 года. Кроме того, в статье 5 рассматриваемого закона не учтены полномочия органов государственной власти субъектов Федерации, которые закреплены в федеральном отраслевом законодательстве и законодательстве субъектов Федерации. В связи с этим диссертантом был проведен анализ рассматриваемого федерального закона¹, показавший, что по большинству полномочий субъекты Федераций должны были принимать законы, регламентирующие соответствующую деятельность. Поэтому их можно отнести к полномочиям законодательного органа субъекта Федерации².

Причина такого сосредоточения полномочий в сфере местного самоуправления на законодательном органе субъекта Федерации кроется в специфике федеративных отношений³.

ской Федерации о местном самоуправлении Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации; 3) регулирование порядка передачи и передача объектов собственности субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность; 4) регулирование отношений между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами; 5) обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности; 6) наделение органов местного самоуправления законом отдельными полномочиями субъектов Российской Федерации, передача материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных полномочий, контроль за их реализацией; 7) принятие региональных программ развития местного самоуправления; 8) защита прав граждан на осуществление местного самоуправления; 9) обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления; 10) обеспечение государственных минимальных социальных стандартов; 11) установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований; 12) компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации; 13) регулирование законами в соответствии с настоящим Федеральным законом особенностей организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций; 14) законодательство о муниципальной службе; 15) принятие и изменение законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях по вопросам, связанным с осуществлением местного самоуправления; 16) установление порядка регистрации уставов муниципальных образований.

¹ См.: Приложение № 3.

² Необходимо отметить, что последнему также было предоставлено право обращаться в верховный суд субъекта Федерации для получения заключения о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления законодательству РФ. Что являлось основанием для рассмотрения законодательным органом государственной власти субъекта Федерации вопроса о прекращении полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

³ Указ Президента РФ от 03.06.1996 N 803 "Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации" четко сформулировал приоритеты развития федеративных отношений, а именно: децентрализация власти, расширение полномочий органов государст-

То есть федеральные органы государственной власти, таким образом, придерживались принципа «невмешательства» в систему организации государственной власти в субъектах Федерации. Путем наделения столь обширными полномочиями законодательные органы государственной власти субъектов Федерации, последним предоставляется право самостоятельно разграничивать полномочия между органами государственной власти и должностными лицами субъекта Федерации.

В ходе анализа ФЗ «Об общих принципах...» 1995 года встает вопрос о соответствии такого «распределения» полномочий между органами государственной власти субъектов Федерации принципам разделения властей. Исходя из норм рассматриваемого закона, определенные органы государственной власти субъекта Федерации или высшее должностное лицо (высший коллегиальный орган государственной власти) субъекта Федерации могут остаться вовсе без полномочий в сфере местного самоуправления.

На практике данная проблема не наблюдалась, поскольку профилирующие законы косвенно обязывали законодательный орган закреплять полномочия исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации в сфере местного самоуправления.

Тем не менее, закрепление конкретных полномочий в рассматриваемой сфере за органами исполнительной власти или должностными лицами всецело оставалось на усмотрение субъекта Федерации и зависело от специфики региональных процессов государственного строительства.

Из субъектов СКФО такой спецификой обладали КБР и РД.

Статьей 92 Конституции КБР (ред. 01.09.1997 года)¹ был предусмотрен двухпалатный парламент - Совет Республики (Государственная Дума) и Совет Представителей (палата Представителей).

К совместному ведению палат Парламента КБР относились: принятие республиканского бюджета КБР, осуществление контроля и организации проверок за ходом его исполнения, рассмотрение отчета об итогах исполнения республиканского бюджета; определение по-

венной власти субъектов Федерации и повышение степени их ответственности перед населением; четкое определение круга полномочий федеральных органов государственной власти, которые обеспечивают защиту интересов Российской Федерации в целом и в то же время не ограничивают самостоятельности субъектов Российской Федерации в решении вопросов, отнесенных к их ведению. // СЗ РФ, 03.06.1996, N 23, ст. 2756.

¹ Конституция Кабардино-Балкарской Республики. // Кабардино-Балкарская правда, N 177, 09.09.1997.

рядка установления местных налогов и сборов; административно - территориальное устройство и решение вопросов, связанных с административно - территориальным устройством КБР; досрочное прекращение полномочий представительного органа местного самоуправления в соответствии с законом.

К полномочиям Совета Республики относились разработка и принятие законов по вопросам ведения, контроль за их исполнением; наименование и переименование городов, районов и населенных пунктов; назначение выборов в органы местного самоуправления. При этом Совет Республики обладал правом на «остаточные полномочия»¹.

Полномочия Совета Представителей косвенно касались сферы местного самоуправления: первичное обсуждение государственного бюджета КБР.

В соответствии с Конституцией КБР 1997 года из числа депутатов кабардинской, балкарской, русской национальностей на паритетной основе формировался Комитет по межнациональным отношениям Парламента КБР. Данный орган рассматривал вопросы, затрагивающие национальные проблемы, относящиеся к ведению Парламента КБР, и обладал полномочием приостановления процедур принятия решения законодательным органом республики до разрешения и согласования соответствующего вопроса в установленном порядке.

Значимость этого Комитета весьма существенна, поскольку любой вопрос (в том числе и вопросы местного самоуправления) мог затрагивать национальную проблему. Он являлся механизмом учета интересов каждой из трех ведущих наций КБР.

В свою очередь, специфика государственного строительства в РД заключалась в наличии высшего коллегиального органа государственной власти (Государственный Совет РД), в ведении которого находилась часть классических полномочий высшего должностного лица. Но главой государства являлся Председатель Государственного Совета РД², который был наделен некоторыми исключительными полномочиями.

Рассмотренные аспекты различных подходов к организации органов государственной власти были вызваны необходимостью учета

¹ В статье 101 Конституции КБР 1997 года (ред. 01.09.1997 года) установлено, что к полномочиям Совета Республики отнесены иные вопросы ведения КБР, не отнесенные Конституцией КБР к ведению Президента КБР, Парламента КБР, Совета Представителей Парламента КБР, Правительства КБР, органов местного самоуправления и судебных органов.

² Статья 92 Конституции РД 1994 года (ред. 06.03 2003 года).

особенностей субъектов Федерации, которая большей части имела национально-этническую окраску.

Независимо от того, какие цели стояли перед каждой из этих специфичных форм организации государственной власти, очевидно, что они внесли свои особенности в исследуемых правоотношениях.

Это приводит диссертанта к выводу, что форма организации власти влияет на объем полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления.

В силу ограниченной возможности в рамках настоящего параграфа обстоятельно излагать все закрепленные федеральными законами полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в исследуемой сфере, диссертант считает необходимым рассмотреть формы и способы закрепления федеральным законодательством этих полномочий, подвести выводы и определить ключевые факторы, повлиявшие на объем полномочий в сфере местного самоуправления, присущий органам государственной власти субъектов на этом этапе развития.

Проанализировав федеральное законодательство, диссертант выделил шесть способов закрепления полномочий¹. Такое разнообразие подходов можно было бы объяснить особенностями разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Но общеизвестно, что Конституция РФ предусматривает для государственной власти три вида предметов ведения: предметы ведения Российской Федерации; предметы совместного ведения (Российской Федерации и ее субъектов); предметы ведения субъектов Российской Федерации. Развивая нормы Конституции РФ, статья 6 ФЗ «Об общих принципах...» 1995 года предусмотрела предметы ведения местного самоуправления. То есть в идеале должно быть три способа законодательного разграничения полномочий между Российской Федерацией, субъектами Федерации и местным самоуправлением.

Именно отсутствие единообразного подхода федерального законодателя к форме закрепляемых полномочий вызывает на уровне субъектов Федерации неоднозначное понимание и ошибочную интерпретацию дефиниций федеральных законов.

Как можно было ожидать эффективных, действенных норм права от законодательных органов государственной власти субъектов Федерации с такой скудной практикой законотворчества. В дополнение, эти нормы должны были приниматься в рамках федерального за-

¹См.: Приложение № 2.

конодательства, которому не было присуще постоянство и непротиворечивость.

Анализ федерального законодательства показывает, что в исследуемый период действует классический принцип «негативного регулирования», в соответствии с которым органы государственной власти субъектов Федерации могут осуществлять в сфере местного самоуправления все действия, не запрещенные федеральным законодательством.

Вышеуказанные факторы, а также большинство нерешенных проблем отмеченные в предшествующих периодах исследования послужили причиной полного игнорирования конституционного принципа местного самоуправления в процессе определения полномочий органов государственной власти в некоторых из субъектов Федерации изучаемых в данной диссертации¹.

Законодательство остальных субъектов СКФО постепенно начинает воспринимать конституционные догмы и вслед за ФЗ «Об общих принципах...» 1995 года определяет полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления². Помимо этого организация местного самоуправления давала возможность решения межэтнических конфликтов.

Например, в соответствии со статьей 62 Конституции Карачаево-Черкесской Республики в её состав входят: районы: Абазинский, Адыге-Хабльский, Зеленчукский, Карачаевский, Малокарачаевский, Ногайский, Прикубанский, Урупский, Усть-Джегутинский, Хабезский; города республиканского значения: Черкесск, Карачаевск (это муниципальные районы и городские округа). А в соответствии со

¹ Так часть 4 главы 3 Конституции Республики Ингушетия (ред. от 02.04.1999 г.) говорит о местной власти и управлении, устанавливая, что порядок формирования, организация деятельности и полномочия органов местной власти и управления определяются республиканским законом. Тем самым отвергая все федеральное законодательство в сфере местного самоуправления

² Например: статья 6 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 18.10.1995 N 21-РЗ "О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике". // Кабардино-Балкарская правда, N 176-177, 20.10.1995; статья 4 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 16.11.1998 N 18-З "О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия - Алания" // Газета "Северная Осетия"; статья 5 Закона Республики Дагестан от 12.05.1996 N 6 "О местном самоуправлении в Республике Дагестан". // Собрание законодательства Республики Дагестан, 31.05.1996, N 5, ст. 220; статья 8 Закона Карачаево-Черкесской Республики от 08.01.1997 N 223-XXII "О местном самоуправлении в Карачаево-Черкесской Республике". // "День Республики", N 8, (15282), 21.01.1997; ст. 4 Закона Ставропольского края от 31.12.96 N 46-кз "О местном самоуправлении в Ставропольском крае". // "Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края", N 1-2(31-32), 1997, ст. 393.

статьей 1 Закона Карачаево-Черкесской Республики от 14.06.1996 N 104-XXII "О языках народов Карачаево-Черкесской Республики"¹ государственными языками в Республике являются - абазинский, карачаевский, ногайский, русский и черкесский. Сравнивая названия муниципальных образований с государственными языками можно составить этнографическую карту КЧР.

Таким образом, местное самоуправление в СКФО это не только самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций, но и форма территориального расположения компактно проживающих этнических групп.

Последний факт имеет существенное значение, который органы государственной власти субъектов СКФО не могут игнорировать и пытаются использовать в позитивном русле.

Помимо стандартного набора полномочий, рассмотренных диссертантом в рамках анализа ФЗ «Об общих принципах...» 1995 года, законами субъектов Федерации установлены конкретные полномочия глав, исполнительных и законодательных органов государственной власти субъектов Федерации. Анализ показал, что на полномочия указанных органов влияли также формы организации местного самоуправления в том или ином субъекте Федерации.

Итак, из этого этапа становления полномочий органов государственной власти субъектов России в сфере местного самоуправления можно обозначить следующие выводы:

- в сравнении с предыдущими этапами, федеральными органами государственной власти делается упор на законодательные органы субъектов Федерации, а не исполнительно распорядительные;

- проявляется влияние специфики федеративных отношений конкретного периода, которая обусловлена децентрализацией публичной власти и её концентрацией на уровне субъекта Федерации;

- на федеральном уровне создаются действенные гарантии обеспечения конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления². Причиной выделения

¹ Закон Карачаево-Черкесской Республики от 14.06.1996 N 104-XXII (ред. от 28.12.2001) "О языках народов Карачаево-Черкесской Республики". // "День Республики", N 69, (15191), 20.06.1996; N 1-2 (16.044) 05.01.2002.

² Федеральный закон от 26.11.1996 N 138-ФЗ "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления". // СЗ РФ, 02.12.1996, N 49, ст. 5497.

настоящего тезиса послужила уникальность сложившихся правоотношений. Федеральные органы государственной власти гарантируют права граждан в сфере общественных отношений, право на нормативное регулирование которых принадлежит органам государственной власти субъектов Федерации, при этом не вмешиваясь в полномочия последних. По глубокому убеждению диссертанта, такая форма гарантирования прав граждан на осуществление местного самоуправления является более предпочтительной, нежели подробная регламентация общественных отношений отнесенных Конституцией РФ к вопросам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов;

- формы организации местного самоуправления влияют на объем полномочий конкретных органов государственной власти субъектов Федерации;

- полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления представляют собой гибкую систему, позволяющую учитывать исторические и иные местные традиции и особенности национально-этнических отношений.

- существенную роль в исследуемой сфере начинают играть решения Конституционного суда. За исследуемый период Конституционным Судом РФ было принято 22 постановления¹, которые по-

¹ Решениями Конституционного Суда РФ в большей части полномочия субъектов Федерации в сфере местного самоуправления сужались. Так, например, в соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 N 3-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области" (СЗ РФ, 12.02.1996, N 7, ст. 700) практика субъектов Федерации, где было предусмотрено обязательное наличие исполнительного органа местного самоуправления не соответствовала Конституции РФ, но была потом закреплена в Законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

В другом Постановлении от 21 июня 1996 г. (СЗ РФ, 01.07.1996, N 27, ст. 3344) Конституционный Суд РФ отмечает: "В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, а ограничения прав и свобод могут быть установлены лишь федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства". Таким образом, исходя из решения Конституционного Суда, в случаях не предусмотренных федеральными законами субъекты Федерации не имеют право нормативного регулирования общественных отношений по вопросам совместного ведения.

Конституционный Судом РФ выражена правовая позиция, согласно которой не могут быть созданы органы представительной и исполнительной государственной власти территориальных единиц, не обозначенных в конституции (уставе) субъекта Федерации в качестве административно-территориальных, непосредственно входящих в состав его территории. На этом уровне публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 N 1-П "По делу о проверке конституционности Закона

влияти на объем полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления.

Так, создав правовые механизмы реализации и судебной защиты местного самоуправления, федеральный законодатель обратил взор на систему организации государственной власти в субъектах Федерации. Это было связано со многими факторами, в число которых входила необходимость организации единой системы органов исполнительной власти в Российской Федерации и внедрение института ответственности законодательного органа государственной власти.

Поэтому следующий этап исследования будет включать в себя временные рамки с момента принятия Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ до принятия Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

Первая редакция Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ не устанавливает в рассматриваемый период каких-либо новых полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления. Но этот закон олицетворяет начало централизации государственной власти и постепенного смещения центра законотворческой тяжести в сфере местного самоуправления от органов законодательной власти субъектов Федерации к Государственной Думе Федерального Собрания.

Федеральным законом от 04.07.2003 № 95-ФЗ (ред. от 04. 07 2003 г.) "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представитель-

Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" //СЗ РФ, 03.02.1997, N 5, ст. 708.

В этом же Постановлении Конституционного Суда РФ, так же как и в Постановлении Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. N 3-П по делу о проверке конституционности ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. "Об органах исполнительной власти в Республике Коми" (СЗ РФ, 26.01.1998, N 4, ст. 532), уточнено, что органы государственной власти не могут вмешиваться в решение вопросов местного значения, а территориальные органы государственной власти могут действовать только в пределах своих полномочий и не могут ущемлять самостоятельность местного самоуправления, его органов и вторгаться в сферу их деятельности.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 21.03.1997 N 5-П "По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" определено, то региональные налоги должны устанавливаться в соответствии с имеющей прямое действие Конституцией РФ и с общими принципами налогообложения и сборов, содержащимися в федеральном законе. При этом право субъектов РФ на установление налогов всегда носит производный характер, поскольку субъекты РФ связаны этими общими принципами. // СЗ РФ, 31.03.1997, N 13, ст. 1602.

ных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"¹ в корне меняется система федеративных правоотношений.

Так, нововведенная статья 26.1 устанавливает, что Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями.

Такая императивная форма изложения говорит о присвоении федеральным центром полномочия по разграничению полномочий по предметам совместного ведения. Этот подход породил много недовольства у органов государственной власти субъектов Федерации. Хотя с позиции граждан даже на первый взгляд очевидны положительные сдвиги в создании единого правового поля и обеспечении конституционных прав человека и гражданина.

Поскольку следующая глава диссертации всецело будет посвящена характеристике механизма реализации полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления настоящего времени, которое будет охватывать как рассматриваемый период, так и период со дня принятия Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ по настоящее время, то диссертант считает возможным отметить актуальные составляющие параграфа в контексте современного развития федеративных отношений в сфере местного самоуправления:

- двойственный подход Конституции РСФСР 1978 года (ред. от 10.12. 1992 года) к формированию полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления.

Способ формирования «собственных полномочий» исполнительных органов местного самоуправления, который предполагает непосредственное участие в этом процессе органов государственной власти субъектов Федерации, может в будущем оказаться весьма эффективным;

- недопустимость наличия широких полномочий у органов государственной власти субъектов Федерации по правовому регулированию выборов в органы местного самоуправления;

¹ СЗ РФ, 07.07.2003, N 27 (ч. 2), ст. 2709.

- обязательность наличия четкой регламентации на федеральном уровне гарантий местного самоуправления и механизмов их обеспечения;

- на объем полномочий органов государственной власти субъектов Федерации должны воздействовать: форма организации местного самоуправления; форма государственного устройства власти субъектов Федерации, которая должна учитывать ее особенности; специфика федеративных отношений конкретного исторического периода, обусловленная социальным, экономическим, правовым интересами российского общества в целом.

1.3. Конституционно-правовые принципы закрепления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления

Для характеристики сущности исследуемых правоотношений важно выявить основные конституционно-правовые принципы, объективно обусловленные начала, в соответствии с которыми строится система правового регулирования в данной сфере. Нам важно не только то, какие полномочия закрепляются (содержание предмета правового регулирования), но и то, как они должны закрепляться (какие начала должны лежать в основе эффективного регулирования данных общественных отношений).

«Принципы права» считается одним из устоявшихся и не вызывающих разногласий понятием в правоведении¹. Принципы права есть нормативно руководящие начала, характеризующие закрепленные в них закономерности общественной жизни ее тенденции и потребности².

В процессе анализа вышеназванных аспектов необходимо учитывать, что принципы права обладают некоторыми существенными признаками, среди которых можно выделить следующие:

¹ По данному вопросу есть и другие точки зрения. Анализ см.: Ершов В.В. Правовая природа принципов российского права: теоретические и практические аспекты. // Российский судья. 2009. № 5. С. 13-14.

² См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Курс в 2-х томах. Т. 1 / Алексеев С.С. - М.: Юрид. лит., 1981.- С. 98.

- закреплённость в нормативном правовом акте, судебном решении¹;
- предметная определенность²;
- целевая направленность³;
- выражение внутреннего единства совокупности правовых норм регулирующих определенные общественные отношения;
- стабильность⁴;
- нахождение во взаимосвязи с другими принципами⁵.

Помимо этого, мы должны учитывать двойственный характер предмета настоящего диссертационного исследования. Соблюдая границы между компетенцией Российской Федерации и ее субъектов, необходимо отграничить полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации от предметов ведения местного самоуправления. Соответственно, может возникнуть проблема применения конституционно-правовых принципов различной публичной плоскости.

В этой связи большую значимость приобретает вопрос об источниках конституционно-правовых принципов, поскольку принципы, закреплённые в акте отраслевом, обладающем более высокой юридической силой, не могут быть не учтены принципами узкой специализации.

Учитывая высшую юридическую силу Конституции РФ 1993 года и закреплённую в ней дефиницию о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, а последние имеют еще и приоритет перед национальным

¹ Этот принцип означает, что, будучи закреплённым в нормативных правовых актах, принципы не только выражают существенные свойства, но также выступают и в качестве общего правила поведения субъектов общественных правоотношений.

² Объективным критерием для определения принципа служит специфика предмета правового регулирования, т.е. особенности общественных отношений регулируемых нормами права. См.: Стремоухов А.В. Правовая защита человека. Монография / Стремоухов А.В. - СПб.: Изд-во ЛГУ им. А.С. Пушкина, 2006. – С. 111-115.

³ Признак позволяет классифицировать принципы по направлениям и желаемым конечным результатам.

⁴ Принцип должен быть выражен в виде устойчивого знания, утвердившегося как в качестве нормы, так и в качестве научной истины. Настоящий признак не означает, неподвижность. Общеизвестно: устойчиво то, что способно к изменениям, к развитию.

⁵ Каждый конституционно-правовой принцип существует не сам по себе. Они конституируют государство в совокупности и потому должны рассматриваться только во взаимосвязи. См.: См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. 4-е изд., перераб. и доп. - М., 2008. - С. 99

законодательством (часть 4 статьи 15). Принципы, закрепленные в этих источниках, имеют наивысшую ценность, что не может быть подвергнуто сомнению. В силу этого они входят в первую группу¹.

Принципы международной правовой системы находят свое отражение в нормативных правовых актах Российской Федерации. Что осуществляется следующими способами²:

- согласования норм двух систем права; особенностью этого способа является влияние принципов международного права на возникновение, изменение или отмену принципов права внутригосударственного характера;
- реализация принципов международного права на территории РФ.

Немаловажно то, что международные правовые принципы могут оказывать влияние на становление российских правовых принципов, только если они были одобрены с соблюдением всех процедур, установленных как в международном, так и внутригосударственном праве. Этим подчеркивается то, что международные принципы не являются приоритетными и не стоят над российскими, но могут выступать фактором прогрессивного развития последних. Обозначенный тезис объясняет существенное влияние международных правовых принципов на становление внутригосударственных принципов.

«Так, в октябре 2003 года, во исполнение конституционных установлений, Пленум Верховного Суда РФ отметил особое значение основных принципов и норм международного права и необходимость реализации положений международного права на внутригосударственном уровне (п. 1), поскольку они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнитель-

¹ Основные конституционные принципы закрепления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления далее будут подробно рассмотрены.

² Под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо. Под общепризнанной нормой международного права следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного. // См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации" // Бюллетень ВС РФ. 2003. N 12.

ной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием»¹.

Из основных принципов международного права² к предмету данного диссертационного исследования относятся следующие: *принцип уважения прав и основных свобод человека*³; *принцип равноправия и самоопределения народов и наций*⁴.

В преамбуле Европейской хартии местного самоуправления (далее - Европейская хартия МС)⁵ говорится о том, что *право граждан участвовать в управлении государственными делами* относится к демократическим принципам, а также о том, что это право наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне, а органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя.

Диссертант отмечает, что рассматриваемый документ не упоминает право граждан на местное самоуправление; он указывает на право участия граждан в управлении государственными делами наиболее приближенным и эффективным образом, коим являются органы местного самоуправления. Они должны обладать правом и реальной способностью регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Закрепление местного самоуправления как «одного из главных принципов организации и осуществления управления страной предполагает выделение особой сферы местных вопросов, в которой органы местного самоуправления действуют самостоятельно»⁶. Признавая самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий, государство «берет на себя обязанность создавать необхо-

¹ Цитата по Бекашев К.А. Международное публичное право. Учебник. - М.: – Проспект. 2007. – С. 82.

² Основной принцип международного права – это основополагающая императивная, универсальная норма международного права, отвечающая основным закономерностям развития общества государств и в силу этого защищаемая наиболее жесткими мерами принуждения. // См.: Там же. С. 81.

³ п. 3 ст. 1 Устава ООН. // <http://www.un.org/ru/documents/charter/>. 15.09.2009.

⁴ Ст. 1 Пакта о правах человека. 1966 года. Пакт ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18.09.1973 N 4812-VIII. Пакт вступил в силу для СССР с 23 марта 1976 года.

⁵ Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 N 55-ФЗ. "Европейская хартия местного самоуправления" (совершено в Страсбурге 15.10.1985). //СЗ РФ, 07.09.1998, N 36, ст. 4466.

⁶ См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – С. 90

димые условия для осуществления данного права»¹, от которого местное население не может отказаться.

Решая вопросы местного значения, органы местного самоуправления обязаны действовать в интересах местного населения. Они, по сути, решают «государственные вопросы местного значения», что обуславливает их решение в интересах местного населения.

Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что местное самоуправление - это «государственное дело». Некоторые ученые считают, что вопросы местного значения по своей природе являются государственными. Закрепление таковых Конституцией РФ и законами говорит именно об этом. На практике встречается множество примеров того, как вопросы местного значения путем внесения изменений в законодательство становятся государственными и наоборот².

Подтверждением государственного характера вопросов местного значения является решение Европейского суда, который указал, «что в соответствии с прецедентной практикой конвенционных органов органы местного самоуправления, несомненно, являются государственными органами в том смысле, что они действуют на основании публичного права и осуществляют государственные функции, переданные им на основании конституции и иных законов»³.

Но данное утверждение не совсем правильное. Сведение местного самоуправления до решения «государственных вопросов» местного значения, то есть децентрализации, значительно упрощает проблему местного самоуправления, его природы.

Касательно распределения сфер деятельности и полномочий можно выделить следующие принципы, закрепляемые Европейской хартией МС: 1) *принцип "негативного" регулирования*, который наде-

¹ См.: Там же. С. 92

² Этого мнения придерживается также Аникин С.Б - «местное самоуправление и его организационно-правовое содержание в современном виде и состоянии является не только логическим продолжением государственного управлением делами общества на местах. Местное самоуправление детерминирует, адаптирует государственное управление применительно к местным особенностям, с учетом исторических и иных местных традиций и интересов. И именно в местном самоуправлении государственное управление окончательно реализуется, получает оформленное выражение в муниципальных правовых актах, достигает своих целей и решает поставленные перед ним задачи. См.: Аникин С.Б. Местное самоуправление в системе совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. // Административное право и процесс. 2008, N 5. - С. 3.

³ Цитата по Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь - М.: Норма, 2008. - С. 72. См.: Окончательное решение Европейского суда по правам человека от 16 октября 2004 г. // Журнал российского права. 2005. N 1. - С. 115 - 119.

ляет органы местного самоуправления "остаточными полномочиями"¹; 2) принцип приближенности органов публичной власти к гражданам; 3) принцип субсидиарности; 4) принцип необходимости консультироваться с органами местного самоуправления в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся; 5) принцип необходимости учета мнения населения территорий, в которых осуществляется местное самоуправление при изменении границ соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом; 6) принцип необходимости осуществления административного контроля за органами местного самоуправления только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом, с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать; 7) принципы обеспечения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления.

Данные международные принципы влияют на становление не только самого местного самоуправления, но и полномочий органов государственной власти в этой сфере.

Далее во вторую группу можно выделить принципы, закрепленные в нормативных правовых актах, принимаемых во исполнение и в соответствии с вышерассмотренными источниками, т.е. в федеральных конституционных законах², федеральных законах³.

Рассмотрим наиболее актуальный для СКФО Федеральный закон от 06.03.2006 N 35-ФЗ "О противодействии терроризму", который закрепляет «базовые идеи, основополагающие начала»⁴, которыми не-

¹ В соответствии с данным принципом местные власти вправе осуществлять такие действия, которые прямо не запрещены законом и не закреплены за какими-либо иными органами (т.е. обладают общей компетенцией решать вопросы местного значения в рамках закона). К этому вопросу мы вернемся в последующем, поскольку с учетом федеративной формы государственного устройства из него вытекает некая проблематика. А именно, могут ли обладать два уровня публичной власти (субъекты Федерации и местное самоуправление) «остаточными» полномочиями?

² Например, принцип действия специального порядка разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти в условиях военного времени. Гл. 3 Федерального конституционного закона от 30.01.2002 N 1-ФКЗ "О военном положении". // СЗ РФ, 04.02.2002, N 5, ст. 375.

³ Например, закрепленный статьей 28 "Бюджетного кодекса Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 24.07.2009) перечень принципов бюджетной системы. // СЗ РФ, 03.08.1998, N 31, ст. 3823; 20.07.2009, N 29, ст. 3618.

⁴ Среди основных принципов противодействия терроризму, на которых основывается закон, называются такие как приоритет защиты прав и законных интересов лиц, подвергающихся террористической опасности; системность и комплексное использование политических, ин-

обходимо руководствоваться не только при применении конкретных антитеррористических мер безопасности, но и при разработке и принятии новых мер безопасности»¹, а также при определении их роли и места в общей системе правоотношений.

Наряду с ним действует Федеральный закон от 25.07.2002 N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности"². В Определении Конституционного Суда РФ отмечается комплексный характер вопросов, связанных с противодействием терроризму и экстремизму, который нашел свое отражение в федеральном законодательстве³.

Так, Федеральный закон от 6 октября 1999 года №184-ФЗ наделяет органы государственной власти субъектов Федерации полномочиями по организации и осуществления на территории соответствующего субъекта мероприятий по предупреждению терроризма и экстремизма, минимизации их последствий, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации. Закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ к вопросам местного значения относит участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах муниципального образования (при этом нет четкого разграничения между полномочиями муниципального района и поселениями, входящими в его состав).

Возникает вопрос, как могут органы государственной власти субъектов Федерации «организовать», если субъекты, принимающие в этом участие (муниципальные образования) не находятся в их под-

формационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер противодействия терроризму; сотрудничество государства с общественными и религиозными объединениями, международными и иными организациями, гражданами в противодействии терроризму; приоритет мер предупреждения терроризма; единоначалие в руководстве привлекаемыми силами и средствами при проведении контртеррористических операций и др. См.: Федеральный закон от 06.03.2006 N 35-ФЗ (ред. от 30.12.2008) "О противодействии терроризму" // СЗ РФ, 13.03.2006, N 11, ст. 1146; 05.01.2009, N 1, ст. 29.

¹ См.: Гирько С.И., Воронин М.Ю., Назаркин М.В., Попченко А.Р., Мешалкин С.Н. // "Комментарий к Федеральному закону "О противодействии терроризму" (постатейный) "Юстицинформ", 2007. С. 11.

² Федеральный закон от 25.07.2002 N 114-ФЗ (ред. от 29.04.2008) "О противодействии экстремистской деятельности" // СЗ РФ, 29.07.2002, N 30, ст. 3031; 05.05.2008, N 18, ст. 1939.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 17.06.2008 N 452-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы о проверке конституционности подпункта "а" пункта 2 статьи 21 и подпункта 51.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". // Вестник Конституционного Суда РФ, N 1, 2009.

чинении, а вопросы местного значения в соответствии с действующим законодательством осуществляются населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно? Что делать, если муниципальное образование не решает (читаем, не исполняет) настоящий вопрос местного значения?

В данном случае органы местного самоуправления обязаны следовать принципам противодействия терроризму, на которых основывается закон. Например, таким как приоритет защиты прав и законных интересов лиц, подвергающихся террористической опасности; системность и комплексное использование политических, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер противодействия терроризму. Соответственно, органы государственной власти субъектов Федерации теоретически имеют право в судебном порядке требовать от органов местного самоуправления участия в профилактике терроризма и экстремизма. Квинтэссенцию рассматриваемых и подобных этому общественных отношений раскрыл С.А. Авакьян, говоря, что «местное самоуправление - не автономная организация, а часть системы публичной власти и управления. От того, что законодатель назвал решаемые на местах вопросы "вопросами местного значения", мало что изменилось - они остались продолжением "вопросов государственного значения". Для их решения нужны квалифицированные руководители - почему же субъект Российской Федерации не может помочь местному самоуправлению, а одновременно и повлиять на него? Есть у субъекта свой интерес? Конечно, есть»¹.

Таким образом, диссертант приходит к выводу, что в отдельных случаях принципы, закрепляемые в федеральных законах, существенно изменяют форму фактических взаимоотношений между субъектом Федерации и муниципальными образованиями.

Рассмотрим другой пример: водное законодательство и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются на принципах: значимости водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека; приоритета использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями их использования и др.².

¹ См.: Авакьян С.А. Рецензия (Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия). // "Конституционное и муниципальное право", 2005, N 3.

² Ст. 3 Водного кодекса Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 23.07.2008, с изм. от 24.07.2009) // СЗ РФ, 05.06.2006, N 23, ст. 2381; 27.07.2009, N 30, ст. 3735.

Население городских и сельских поселений должно обеспечиваться питьевой водой в приоритетном порядке в количестве, достаточном для удовлетворения физиологических и бытовых потребностей¹.

Пункт 4 части 1 статьи 14 Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ к вопросам местного значения поселения относит организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом.

Таким образом, можно предположить, что питьевая вода - это приоритетная основа жизни и деятельности человека, которая должна быть доступна для каждого жителя определенного населенного пункта и иметь установленные качественные характеристики. Однако проблема обеспечения питьевой водой затрагивает больше половины сельских населенных пунктов субъектов СКФО.

Руководствуясь принципами, закрепленными Водным кодексом РФ, и на основании заключений санитарно-эпидемиологических служб органы прокуратуры обращаются, а суды общей юрисдикции признают незаконным бездействия глав муниципальных образований по устранению нарушений по водоснабжению населения и обязывают органы местного самоуправления обеспечить население качественной питьевой водой.

При этом очевидно, что строительство предусмотренных санитарно-эпидемиологическими нормами комплексов очистных сооружений и обеззараживающих установок невозможно за счет муниципального бюджета².

Мы видим, что федеральные органы государственной власти, опираясь на федеральные законы, по сути, определяют приоритет решения конкретных вопросов местного значения.

Парадоксально, что исходя из критериев, предусмотренных в Указе Президента РФ от 28.06.2007 N 825 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской

¹ Часть 3 статьи 19 Федерального закона от 30.03.1999 N 52-ФЗ (ред. от 30.12.2008) "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения". // СЗ РФ, 05.04.1999, N 14, ст. 1650; 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6223.

² Электронный ресурс Каякентского районного суда. // http://kajakentskiy.dag.sudrf.ru/modules.php?name=bsr&op=show_text&srv_num=1&id=5600241009191645514681000031059; http://kajakentskiy.dag.sudrf.ru/modules.php?name=bsr&op=show_text&srv_num=1&id=5600241009191645183121000031041.

Федерации"¹ эффективность деятельности последних оценивается долей населенных пунктов, обеспеченных питьевой водой надлежащего качества. Мало того, что федеральные органы государственной власти допускают наличие таких населенных пунктов, они также оценивают деятельность органа по вопросу, для решения которого он не наделен соответствующими полномочиями. Более того, органы государственной власти субъектов Федерации не обязаны финансировать вопросы местного значения даже в случае обеспечения питьевой водой, которая является приоритетной основой жизни и деятельности человека.

В соответствии с Конституцией РФ принципы могут быть закреплены также в договорах и соглашениях о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Третья группа - это принципы, закрепленные в конституциях (уставах), законах субъектов Федерации.

В абсолютном большинстве случаев законодательство субъектов Федерации копирует принципы, закрепленные федеральным законодательством. В тоже время есть принципы, косвенно касающиеся предмета исследования, свойственные только отдельно взятому субъекту Федерации. Например, в статье 35 Конституции ЧР 2003 года говорится, что «общепризнанные традиции и обычаи народов Чеченской Республики - уважение к старшему, женщине, людям различных религиозных убеждений, гостеприимство, милосердие - священны, охраняются Конституцией Чеченской Республики и законами Республики. В Концепции государственной национальной политики Чеченской Республики охарактеризованы историко-культурные особенности чеченского этноса, рассмотрены этнополитические процессы, изложены её принципы², предусматривающие: всесторонний учет этнокультурных особенностей чеченского народа и других этнических групп в развитии местного самоуправления (подраздел 4 раздела 4.1.1); содействие становлению самоуправления в местах компактного проживания национальных меньшинств (подраздел 3 раздела 4.1.3).

¹ Указ Президента РФ от 28.06.2007 N 825 (ред. от 28.04.2008) "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации". // СЗ РФ, 02.07.2007, N 27, ст. 3256; 05.05.2008, N 18, ст. 2002.

² Указ Президента Чеченской Республики от 09.04.2007 N 110 "О Концепции государственной национальной политики Чеченской Республики". // Вести Республики, N 49 (523), 17.04.2007.

Закон Республики Северная Осетия-Алания от 02.12.1997 N 15-З "О семейной политике в Республике Северная Осетия-Алания" устанавливает принцип децентрализации в проведении семейной политики, которая строится на основе передачи части прав государственных органов на осуществление семейной политики органам местного самоуправления¹.

Субъектами Федерации закрепляются принципы деятельности органов государственной власти, которые тесно связаны с принципами закрепления полномочий. Их можно соотнести как общее и частное.

Закон Кабардино-Балкарской Республики от 10.12.2003 N 110-РЗ "О Парламенте Кабардино-Балкарской Республики"² к принципам деятельности Парламента относит гласность и учет общественного мнения; сочетание местных, республиканских и федеральных интересов; учет национальных, языковых, религиозных и иных интересов.

В отдельную группу можно выделить принципы, закрепленные в решениях Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации.

Основой методологического подхода Конституционного Суда РФ к разрешению соответствующих вопросов явился *принцип баланса централизации и децентрализации*, требующий установления для каждой сферы общественных отношений разумной меры публично-властного воздействия и саморегулирования³.

Конституционным Судом РФ также были закреплены следующие принципы: *принцип обеспечения баланса общегосударственных и местных интересов при организации и осуществлении местного*

¹ Статья 5 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 02.12.1997 N 15-З (ред. от 30.12.2008) "О семейной политике в Республике Северная Осетия-Алания". // СПС Консультант плюс. Регион.

² Закон Кабардино-Балкарской Республики от 10.12.2003 N 110-РЗ (ред. от 30.03.2009) "О Парламенте Кабардино-Балкарской Республики". // Кабардино-Балкарская правда, N 307, 17.12.2003; N 61, 31.03.2009.

³ См.: Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь - М.: Норма, 2008. - С. 4.

самоуправления¹; принцип взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления² и др.

Отметим, что в Ставропольском крае не функционирует уставной суд³, тогда как в остальных 6 субъектах СКФО они были образованы⁴. Анализ современных справочно-правовых систем как «Консультант плюс», «Гарант», «Кодекс», «Юрист» на наличие принятых конституционными судами субъектов СКФО решений показывает, что в Карачаево-Черкесской, Ингушской, Чеченской республиках за весь период деятельности не принято ни одного решения конституционного суда. В остальных субъектах деятельность рассматриваемых судов отличается слабой активностью. Также исследование показало, что в решениях конституционных судов субъектов СКФО⁵ не раскрываются принципы закрепления полномочий субъектов Федерации в сфере местного самоуправления.

Поскольку местное самоуправление - это самостоятельное, но низшее в иерархии звено публичной власти, то уставы муниципальных образований и принципы, закрепляемые в них, в полной мере должны соответствовать как федеральным, так и региональным нор-

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2009 N 375-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования "Мирный" Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании". СПС Консультант плюс.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 N 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области". // СЗ РФ, 11.12.2000, N 50, ст. 4943.

³ Закон Ставропольского края от 26.02.2008 N 4-кз "Об отмене Закона Ставропольского края "Об Уставном суде Ставропольского края". // Ставропольская правда, N 43, 01.03.2008.

⁴ Закон Карачаево-Черкесской Республики от 21.06.2004 N 5-РЗ "О Конституционном Суде Карачаево-Черкесской Республики". // День республики, N 104-105 (16499) от 24.06.2004; Закон Кабардино-Балкарской Республики от 12.12.1997 N 38-РЗ (ред. от 21.05.2009) "О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики". // Кабардино-Балкарская правда, N 246, 23.12.1997; N 247, 25.12.1997; Официальная Кабардино-Балкария, N 26, 05.06.2009; Закон Республики Дагестан от 07.05.1996 N 5 (ред. от 04.04.2006) "О Конституционном Суде Республики Дагестан" // Собрание Законодательства Республики Дагестан, 31.05.1996, N 5, ст. 219; 29.04.2006, N 4, ст. 221; Конституционный закон Республики Ингушетия от 28.12.2001 N 10-РКЗ "О Конституционном Суде Республики Ингушетия". // Ингушетия, N 5, 16.01.2002; Конституционный Закон Чеченской Республики от 24.05.2006 N 2-РКЗ (ред. от 14.07.2008) "О Конституционном Суде Чеченской Республики". // Вести Республики, N 43 (405), 30.05.2006; N 155 (837), 15.08.2008.

⁵ Исследование проводилось по СПС Консультант плюс, регион. Анализу подверглись 15 постановлений, 3 определения и 2 решения Конституционного Суда КБР; 7 постановлений и 1 определение Конституционного Суда РД; 13 постановлений и 10 определений Конституционного суда РСО-Алания.

мативным правовым актам. В силу этого, они не имеют право определять принципы закрепления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления.

Такая форма классификации приводит к следующему выводу: чем выше юридическая сила источника права, тем большую значимость и ценность имеет принцип, закрепленный в этом источнике. Однако такой упрощенный подход не снимает вопроса о возможной «конкуренции» принципов закрепления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления.

Е.Б. Султанов, рассматривая иерархию конституционных принципов местного самоуправления в РФ, справедливо отмечает, что «местное самоуправление как система отношений представляет собой взаимодействие человека, общества, органов государственной власти и органов местного самоуправления в политической, экономической, социальной и правовой сферах для самостоятельного решения населением вопросов местного значения»¹.

Таким образом, предметом исследования данного параграфа диссертации являются принципы закрепления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в определенной системе (сфере) отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также между органами государственной власти и между органами местного самоуправления по поводу самостоятельного решения населением городских, сельских поселений и других территорий, вопросов местного значения.

В силу комплексного характера рассматриваемых правоотношений очевидна необходимость их классификации. Используя метод дедукции, диссертант считает необходимым выделить три группы принципов, основанием для которых будет служить предмет регулирования:

первая группа – принципы, регулирующие одновременное взаимодействие всех или нескольких участников самоуправленческих отношений;

вторая группа – принципы, регулирующие отношения между основными субъектами самоуправленческих отношений. Например, отношения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

¹ См.: Султанов Е.Б. Иерархия конституционных принципов местного самоуправления в Российской Федерации. // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 5. С. 30

третья группа - принципы, которые регулируют внутриорганизационные отношения. Например, отношения, связанные с внутренней организацией и деятельностью конкретного органа государственной власти субъекта Федерации¹.

К первой группе, безусловно, применимы принципы, сосредоточенные в главах 1 и 2 Конституции РФ, которые закрепляют базовые основы организации государственности, понятия местного самоуправления в широком смысле и, соответственно, определяют «правила» закрепления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления.

Н.Е. Таева справедливо говорит об их наибольшей социальной значимости². Согласно ч. 2 ст. 16 Конституции РФ никакие другие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации. Эта статья закрепляет особую юридическую силу норм главы 1 Конституции РФ. Что дает нам право выделить принципы, закрепленные в главе 1 Конституции РФ в рамках этой группы, в отдельную подгруппу.

К ним относятся:

Глава 2 Конституции РФ конкретизирует принципы основ конституционного строя в области прав и свобод человека и гражданина применительно к полномочиям субъектов Федерации в сфере местного самоуправления³. Высшая ценность прав и свобод человека является фундаментальным принципом, предполагающим, что «все действия субъектов права (в том числе коллективных) должны соизмеряться с приоритетным положением человека в государстве и обществе»⁴.

Основанием для иерархического расположения этих принципов после главы 1 является особый порядок пересмотра положений главы 2 Конституции РФ. Сюда же можно отнести и основные принципы международного права.

¹ За основу настоящей классификации была взята иерархия отношений в системе местного самоуправления, выделенная Е.Б. Султановым. // Султанов Е.Б. Иерархия конституционных принципов местного самоуправления в Российской Федерации. // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 5. С. 30-33.

²См.: Таева Н.Е. Нормы Конституции Российской Федерации как форма выражения социальных ценностей. // Конституционное и муниципальное право, 2009, N 5. С. 3.

³ Подробнее о данном принципе см.: Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008. С 416 – 427.

⁴См.: Комарова В.В. Конституционно-правовые принципы народовластия в России. // Законодательство и экономика, 2005, N 6. С. 166.

Конкретизация принципов основ конституционного строя и принципов главы второй Конституции РФ применительно к органам государственной власти в отношении по местному самоуправлению находит свое выражение как в главах 1, 2 так и в статьях глав 3 - 7 Конституции Российской Федерации.

К основным конституционным принципам, непосредственно затрагивающим отношения в области закрепления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления, относятся (вторая группа):

1) *принципы федерализма* – определяют характер разделения государственной власти между федерацией и ее субъектами. Влияют на статус субъекта Федерации, полномочия его органов вообще и в сфере местного самоуправления в частности;

2) *общие принципы организации местного самоуправления* – устанавливают институт местного самоуправления, определяют его гарантии, как самостоятельного уровня публичной власти, что в свою очередь влияет на полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в сфере местного самоуправления.

Остановимся подробно на указанных конституционных принципах.

В науке «под принципами федерализма понимаются исходные концептуальные положения теории федерализма и федеративного государственно-территориального устройства, которые интегрируют в себе идеальные представления и нормативные предписания об организации и функционировании системы государственно-правовых отношений на общегосударственном и региональном уровнях в их взаимодействии и сбалансированности интересов»¹.

Федерализм содействует укреплению демократических начал организации государственной власти на территории Российской Федерации в сочетании с принципом централизации и децентрализации. Принципы федерализма оказывают влияние не только на мировоззренческую, но и на институциональную составляющую механизма государственного управления².

¹ См.: Знаменщиков Р.В. Принципы федерализма в России и Германии (сравнительное конституционно-правовое исследование). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2003. - С. 15.

² Заметина Т.В. Принципы российского федерализма и императивные нормы международного права: вопросы соотношения. // Конституционное и муниципальное право, 2009, № 8. С. 14.

Ученые выделяют ряд проблем связанных с функционированием российского федерализма: вопросы соотношения федеральных законов и законов субъектов Федерации¹, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации², сочетания начал централизации и децентрализации³, поиска взаимовыгодных форм экономического сотрудничества Федерации и субъектов Федерации и другие⁴.

Статья 5 Конституции РФ определяет основополагающие принципы функционирования федеративного устройства. Это государственная целостность РФ, равноправие субъектов РФ, разделение властей и единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Все они относятся ко второму уровню правоотношений.

Государственная целостность РФ - конституционный принцип федеративного устройства, означающий, что РФ представляет собой не сумму отдельных составных частей, а целостное неделимое государство. Его целостность обеспечивается территориальным верховенством (принцип государственного суверенитета), верховенством федерального права, единым экономическим пространством⁵.

¹ См.: Толмачева Н.Н. К вопросу о соблюдении принципа верховенства закона и других принципов законности в законодательстве субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. N 2. С. 35.

² См.: Собянин С.С. Разграничение компетенции органов власти различных уровней в федеративном государстве // Государство и право. 2006. N 12. С. 5; Чертков А.Н. Сфера совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: проблемы конституционно-правового оформления // Государство и право. 2007. N 8. С. 23.

³ См.: Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. N 8. С. 2.

⁴ См.: Комарова Л.В. Исследование проблемы соотношения федерального центра и регионов в условиях рыночной экономики // Вестник СГАП. 2007. № 2. С. 37.

⁵ Подробнее о государственной целостности см.: Пастухова Н.Б. Проблемы государственного суверенитета / Н.Б. Пастухова - М.: Норма, 2006; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие / И.А. Умнова; Науч. ред.: Гаджиев Г.А.. - 2-е изд., испр. и доп. - М.: Дело, 2000; Быстрова Д.А. Государственный суверенитет и территориальная целостность Российской Федерации: проблемы соотношения. // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4; Кокошин, А.А. Реальный суверенитет в современной мирополитической системе / А.А. Кокошин. - М.: Европа, 2006; Постановление Конституционного Суда от 7 июня 2000 г. N 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

Сложность отношений в федеративном государстве, в котором существует различные возможности взаимного влияния между федерацией в целом и ее субъектами, не должна подрывать её характеристики как суверенного государства¹. С этим связано, что принципы государственной целостности на современном этапе развития федеративных отношений являются одним из приоритетных. С ними ассоциируются такие проблемы, как создание единого правового, экономического пространства, эффективной системы правоохранительных органов власти и т.д. Рассматриваемый принцип в целом воздействует на организацию системы государственной власти в стране и, соответственно, органов государственной власти субъектов Федерации.

Иногда в юридической литературе в качестве признака государственного суверенитета выделяют верховенство высших органов государственной власти в системе органов государственной власти, что, несомненно, не может не отражаться на закреплении полномочий данных органов. Однако данный принцип не закреплён в Конституции Российской Федерации, «так как данный вопрос связан с доктринальным толкованием особенности разделения государственной власти в федеративном государстве на основе разграничения предметов ведения»². Диссертант не может не согласиться с утверждением И.А. Умновой: «сам по себе принцип разграничения предметов ведения на федеральном конституционном уровне означает, что верховенство высших федеральных органов государственной власти в системе органов государственной власти в Российской Федерации возможно лишь в пределах ведения Российской Федерации и прав Федерации по вопросам совместного ведения».

Надо отметить, что высшие органы государственной власти РФ по факту полномочны на разграничение компетенции по вопросам совместного ведения. Органы государственной власти субъектов Федерации вправе делать то, что разрешено законом, хотя в недалеком прошлом делали то, что не запрещено федеральным законодательством³.

органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2000. N 25. Ст. 2728.

¹ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. т. 1. –М.: Юристъ, 2006. С. 345.

² См.: Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие / И.А. Умнова; Науч. ред.: Гаджиев Г.А.. - 2-е изд., испр. и доп. - М.: Дело, - С.103.

³ Об этом говорилось в предыдущем параграфе диссертации.

В силу этого и ряда объективных причин правовое регулирование организации системы органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления, также как и других вопросов совместного ведения, в первую очередь сконцентрировано на федеральном уровне, что является частью основной проблемы функционирования российского федерализма - *разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, а также разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.*

Рассматривая в комплексе статьи 71-73 Конституции РФ, можно прийти к выводу, что концепция разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов построена на закреплении остаточных полномочий за последними. Что подразумевает определение федеральным законодателем исключительных полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации, при этом должна быть предусмотрена возможность остаточного регулирования последними своих полномочий. То есть субъектам Российской Федерации должна быть предоставлена вся полнота государственной власти вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации¹.

Отметим, что *принцип остаточного регулирования* должен предполагать правосубъектность регионов в закреплении за собой полномочий².

В пункте 2 статьи 26.1 Закона об общих принципах №184-ФЗ установлено, что «полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации».

В пункте 2 статьи 26.3 рассматриваемого закона, очевидно, делается попытка систематизировать полномочия органов государст-

¹ Об этом говорится и в Определении Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 N 250-О "По запросу Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации". // СПС Консультант плюс.

² Данный способ разграничения не прижился в российском обществе, что связано с историческими предпосылками формирования Российской Федерации. На протяжении всей истории развития российского государства, за исключением короткого промежутка времени, наблюдается тенденция: предметами ведения, полномочиями регионы наделяются центральными органами власти.

венной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения.

Смысл этих норм закона в следующем: субъекты Федерации вправе принимать к рассмотрению и другие, не указанные в перечне пункте 2 статьи 26.3 Закона об общих принципах №184-ФЗ, вопросы по предметам совместного ведения, если они не отнесены к федеральному ведению и вопросам местного значения. Субъекты РФ финансируют осуществление этих полномочий и регулируют их. Но именно осуществление за счет бюджета субъекта Федерации тех полномочий, которые прямо перечислены в перечне, является обязательным на всей территории страны, несмотря на варьирование объема их осуществления¹.

Но на практике мы наблюдаем следующее: федеральным законодателем принимается правовой акт, закрепляющий конкретные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые инкорпорируются в законодательство последних.

Субъекту Федерации предоставлено право законодательного регулирования этих полномочий, только с учетом следующих условий: они должны быть оговорены в федеральном законодательстве или необходимо прямое упоминание в федеральном законе о необязательности первого условия.

Что касается договоров и соглашений, то тут ситуация очень простая: полномочия закрепляются после достижения консенсуса между федеральными и региональными органами государственной власти.

Вывод: органы государственной власти субъектов Федерации лишены самостоятельности в сфере установления полномочий по вопросам совместного ведения, что означает бездействие принципа остаточного регулирования.

В то же время, на первый взгляд можно предположить, что из смысла статьи 6 Федерального закона от 06.10.2003 N131-ФЗ, в контексте принципа остаточного регулирования, исходят два блока полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления: полномочия, в отношении которых органы государственной власти субъектов Федерации: 1) не обладают

¹ См.: Шувалов И.И. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления. // Журнал российского права, N 9, 2004. С. 8.

правом остаточного регулирования¹; 2) обладают правом остаточного регулирования².

Однако эти предположения не верны. Формы и способы разграничения полномочий в сфере местного самоуправления, применяемые на нынешнем этапе развития России как федерации, говорят о зарождении новой концепции, основанной на «живой» Конституции РФ.

Эта концепция действует по принципу фиксации полномочий регионов и остаточности полномочий федерации. Что касается местного самоуправления, то свобода осуществлять полномочия, прямо не закрепленные за ними³, может носить чисто гипотетический характер⁴.

Таким образом, диссертантом может быть предложена следующая схема:

федеральные органы государственной власти - 1) разграничивают предметы ведения в сфере местного самоуправления между РФ, субъектами Федерации и местным самоуправлением; 2) определяют иерархию и приоритет в следовании принципам, которые находятся на одном уровне. За счет этого выстраивается концепция федеративных отношений; 3) определяют конкретные полномочия органов государственной власти РФ, её субъектов и вопросы местного значения.

органы государственной власти субъектов Федерации - 1) действуют в рамках закрепленных федеральными законами полномочий;

¹ Пункт 1, 2 статьи 6 Федерального закона от 06.10.2003 N131-ФЗ (правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных Федерального закона от 06.10.2003 N131-ФЗ; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами).

² Пункт 3 статьи 6 Федерального закона от 06.10.2003 N131-ФЗ (правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации).

³ Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, имеют свободу действий в осуществлении своих инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции или не предоставлен иному органу власти" (статья 4 Европейской Хартии МС). Принцип "негативного" регулирования, как известно, наделяет органы местного самоуправления своеобразными "остаточными полномочиями". В соответствии с данным принципом местные власти вправе осуществлять такие действия, которые прямо не запрещены законом и не закреплены за какими-либо иными органами (т.е. обладают общей компетенцией решать вопросы местного значения в рамках закона).

⁴ Общеизвестно, что финансовых и людских ресурсов муниципалитетов не хватает даже для надлежащего выполнения вопросов местного значения.

2) «по умолчанию» не наделены возможностью расширять или дополнять свои полномочия в сфере местного самоуправления; 3) регулирование органами государственной власти субъекта Федерации отношений в сфере организации местного самоуправления, прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления возможно только в случае закрепления в федеральном законе такого права или указания на необязательность такого упоминания¹;

органы местного самоуправления – федеральным законом определены вопросы местного значения, при этом формально действует принцип остаточного регулирования.

Исходя из изложенной схемы может возникнуть объективный вопрос о чрезмерной унификации структуры и полномочий органов государственной власти субъектов Федерации.

Возможность такой унификации предусмотрена Конституцией РФ, о чем говорил Конституционный Суд РФ еще 1996 году². Позже Конституционный Суд РФ установил, что Российская Федерация на каждом конкретном этапе развития своей государственности самостоятельно корректирует установленный ею государственно-правовой механизм, в том числе в части, касающейся обеспечения единства системы государственной власти и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Такое правомочие как неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса Российской Федерации обусловлено ее государственным суверенитетом, полнота которого изначально принадлежит Российской Федерации в целом, а не ее субъектам, чем обуславливается и характер федеративного устройства Российской Федерации³.

¹ Необходимо отметить, что в СКФО есть субъекты, регулирующие общественные отношения не закрепленные в федеральных законах и определяющие полномочия органов местного самоуправления в соответствующей сфере. Например, Республика Ингушетия. См. параграф 1 главы 2 настоящей работы.

² Выравнивание правового статуса субъектов Российской Федерации (не говоря об их фактическом положении в экономике, в социальной сфере и т.д.) есть объективная тенденция. В этих условиях ускорение в унификации структуры государственной власти в субъектах Российской Федерации преждевременно и может сыграть негативную роль в реализации принципа реального федерализма. // Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 N 2-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края". // СЗ РФ, 22.01.1996, N 4, ст. 409.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 N 13-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах органи-

Отметим, что техника разграничения предметов ведения, используемая на практике приводит к систематизации полномочий субъектов Федерации, с предоставлением права варьирования некоторыми из полномочий (решение вопроса за каким именно органом то или иное полномочие будет закреплено). Очевидно, что органы государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления обладают только теми полномочиями, которые переданы им федерацией.

Это подтверждает мнение профессора С.А. Авакьяна, о возможности принципа, который проповедует ряд федеративных государств: центр - регулирование, территории - правоприменение¹.

Способом систематизации полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по вопросам совместного ведения, куда входит и местное самоуправление, воплощается в жизнь конституционное положение о *равноправии всех субъектов между собой, а также во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти*. Принцип выражается, в частности, в единообразии конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами (ст. 71-73 Конституции РФ 1993 года), а также в установлении единых правил взаимоотношений федеральных органов государственной власти с органами государственной власти субъектов Федерации.

Однако правовое равенство субъектов Российской Федерации не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения, численности населения, исторических и иных региональных особенностей².

Поэтому из общего правила устанавливается исключение: перераспределение полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов договорами и соглашениями. Это дает возможность *учета особенностей субъектов Федерации*, что влияет на

зации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан". // СЗ РФ, 16.01.2006, N 3, ст. 336.

¹ См.: Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве. // Конституционное и муниципальное право", 2005, N 8.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1996 г. N 16-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года "О дорожных фондах в Российской Федерации" // СЗ РФ. 1996. N 29. Ст. 3543.

объем полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в исследуемой сфере.

Конституция РФ предусматривает возможность заключения договора между Российской Федерацией и субъектом РФ о разграничении предметов ведения и полномочий (часть 3 статьи 11) и соглашения между органами исполнительной власти Российской Федерации и субъекта РФ о передаче осуществления части полномочий (части 2, 3 статьи 78).

Из субъектов СКФО договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов были заключены с КБР и РСО. В Ставропольском крае и в РД были образованы комиссии для подготовки проекта рассматриваемого договора, но работа не была доведена до конца. Отметим, что договоры о разграничении полномочий не соответствовали Конституции РФ, что существенно мешало созданию единого правового поля в РФ. Исходя из этих причин, договаривающиеся стороны (РФ и соответствующие субъекты Федерации) обусловились о прекращении действия договоров.

В настоящее время практика идет по пути заключения соглашений между органами государственной власти РФ и ее субъектов. Такими соглашениями в большей степени устанавливаются взаимные обязательства, нежели достигается относительная деконцентрация полномочий федеральных органов государственной власти. Это в большей степени обусловлено уже следующим принципом.

Принцип разделения властей и *единства системы государственной власти*¹ является еще одним базовым принципом формирования модели российского федерализма. В.Е. Чиркин, рассматривая содержание данных принципов, отмечает, что идея разделения властей в наше время сохраняет огромную ценность, свой демократический потенциал. Концепция разделения властей имеет ориентирующее значение, суть которой состоит не в числе и названии властей, а в определенном принципиальном подходе к организации государственной власти². К постулатам теории разделения властей относятся: са-

¹ Подробнее см.: Чиркин В.Е. Единство государственной власти и разделение ее ветвей в ценностном измерении. // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы Международной научно-практической конференции 4-6 декабря 2008 г. М., 2009. С. 159-170.

² См.: Чиркин В.Е. Единство государственной власти и разделение ее ветвей в ценностном измерении. // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы Международной научно-практической конференции 4-6 декабря 2008 г. М., 2009. С. 164.

мостоятельность законодательной, исполнительной, судебной властей; действенный баланс властей; система сдержек и противовесов. Кроме того, власть, в соответствии с Конституцией, разделена на государственную (федеральную и региональную) и муниципальную (местное самоуправление). Что создает множество проблем во взаимодействии и координации. Принцип разделения властей по горизонтали и по вертикали устанавливает грани возможного «проникновения» одной власти в другую. Но государство не может существовать только по принципу разделения власти. Сама сущность государства предполагает единство и централизацию, наличие вопросов общегосударственного значения, где необходимо сплочение всей полноты власти. Высокая доля асимметричности российского общества и склонность социальных групп к решению вопроса с позиции правоты сильного, а не силы права подразумевает необходимость «точки конституционной опоры» для обеспечения независимости и государственной целостности страны, согласованного взаимодействия органов государственной власти, системности и единства в решении общегосударственных задач.

Отклонения в существующей конституционной модели российского федерализма в сторону децентрализации были вызваны социально-экономическими и политическими факторами.

И. Г. Дудко, оценивая деятельность Президента РФ в части выстраивания «управляемости» в стране, утверждает, что «принцип разделения властей постепенно замещается другим, получившим в доктринальной литературе наименование «принцип единства системы государственной власти»¹.

Тезис о противоречивости рассматриваемых принципов часто встречается в научных работах. Что, по мнению диссертанта, не может быть правильным.

По справедливому замечанию В.Е. Чиркина положения о разделении властей и единстве государственной власти не противоречат друг другу, они сочетаются, дополняют один другой. Разделение ветвей государственной власти не противостоит единству самой государственной власти. Без единства не было бы разделения, а разделе-

¹ См.: Дудко И.Г. Принцип разделения властей и обеспечение конституционности. // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы Международной научно-практической конференции 4-6 декабря 2008 г. М., 2009. С. 175-176.

ние – это деление чего-то целого¹. Некоторые авторы научных работ рассматривают принцип единства системы государственной власти исключительно в негативном свете². Следует согласиться с доводами последних, что создание института полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе, изменение порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ, введение новой процедуры замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ укрепили вертикаль президентской власти.

Вместе с тем, как уже говорилось выше, отмеченное в полной мере согласуется с положением Конституции РФ 1993 года о том, что «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации» (ч. 2 ст. 80). В силу укрепления президентской власти была выстроена системность и единство власти как по вертикали так по горизонтали.

По аналогии с последним в Республике Дагестан приживается новая модель замещения должности главы муниципального образования, суть которой сводится к следующему: первый заместитель главы района (города) подает в отставку (в соответствии с уставом муниципального образования последний замещает должность главы до момента избрания нового), далее на эту должность глава назначает необходимого человека, после чего сам подает в отставку, и его обязанности по закону начинает исполнять нужный руководству республики человек (так было в городском округе «Дербент» и муниципальном образовании «Каякентский район»).

Положительным остается факт, что в соответствии с уставами муниципальных образований при назначении на должность первого заместителя главы муниципального образования его кандидатура должна быть одобрена представительным органом местного самоуправления.

Трудно не заметить сходство с формой замещения главы субъекта Федерации. Но в данной процедуре остается открытая ячейка – необходимость дальнейшей легитимации главы муниципального образования в виде избрания либо депутатом представительного органа (в случае избрания главы представительным органом из числа депутатов), либо непосредственно главой муниципального образования. В

¹ См.: Чиркин В.Е. Единство государственной власти и разделение ее ветвей в ценностном измерении. // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы Международной научно-практической конференции 4-6 декабря 2008 г. М., 2009. С. 169.

² См.: Дудко И.Г. Указ. работа. С. 176-179.

первом случае один из депутатов представительного органа подает в отставку. Назначаются выборы на вакантное место, которое успешно замещается исполняющим обязанности главы муниципального образования. Во втором: проводятся выборы главы. Практика показывает, что население муниципальных образований всецело поддерживает такую инициативу высшего должностного лица Республики и не против разделить с ним ответственность за компетентность предложенной кандидатуры на должность главы муниципального района (городского округа).

Президент РФ вносит большой вклад в развитие исследуемых правоотношений посредством деятельности Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления¹, одним из основных задач которого является рассмотрение вопросов обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований.

Деятельность Президента РФ также отражается, например, в федеральных конституционных законах об образовании в составе РФ новых субъектов.

На СКФО нет практики объединения субъектов Федерации, но уже можно говорить об определенной сложившейся специфике полномочий органов государственной власти новых субъектов Федерации в сфере местного самоуправления.

Это, прежде всего, связано с тем, что федеральные конституционные законы предусматривают создание в рамках образуемых субъектов Федерации административно-территориальных единиц с особым статусом, пространственно соответствующих прекратившим существование автономным округам².

Содержание системы разделения государственной власти по вертикали, основанной на федерализме, предполагает органичное сочетание принципов государственного суверенитета, единства системы государственной власти с одной стороны и субсидиарности с другой.

Суть последнего – распределение полномочий между различными уровнями власти таким образом, что в ведении верхних эшело-

¹ Указ Президента РФ от 02.11.2007 N 1451 "О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления". //СЗ РФ, 05.11.2007, N 45, ст. 5462.

² Подробнее см.: Лексин И.В. Проблемы правовой регламентации оснований и порядка изменения состава субъектов Российской Федерации. // Конституционное и муниципальное право, 2008, N 8. С. 15.

нов власти остаются только те функции, которые они могут выполнять лучше, чем нижние эшелоны¹. На основе принципа субсидиарности полномочия передаются на максимально низкий уровень власти, на котором они осуществляются наиболее эффективно².

Следует отметить, что рассматриваемый принцип не нашел своего отражения в Конституции РФ 1993 года. Но постепенно внедряется в российскую правовую систему.

Непосредственное применение принципа субсидиарности к установлению полномочий органов государственной власти субъектов Федерации означает законодательное закрепление обязательных полномочий за каждым уровнем власти с определением правил сотрудничества между различными уровнями публичной власти при их осуществлении. Именно этой точки зрения придерживается ряд исследователей данного вопроса³.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что принцип субсидиарности при закреплении полномочий органов государственной власти субъектов Федерации влияет, в основном, на закрепление тех или иных полномочий, в первую очередь, за теми субъектами, которые в силу своих сущностных свойств способны наиболее успешно реализовать их. Именно принцип субсидиарности порождает необходимость учитывать критерии эффективности, максимальной действенности, выполнимости.

Но тут возникает другой вопрос, можно ли утверждать, что наиболее эффективное исполнение полномочий соответствует возможности нести ответственность за них?

Очевидно, что нет. Возможность наиболее эффективного исполнения полномочий соответствует возможности нести за нее ответственность только в случае финансовой обеспеченности этих полномочий⁴. В силу этого на практике должен быть введен *принцип субсидиарной ответственности*, предполагающий возможность при-

¹ См.: Мелкумов А.А. Федеративные принципы государственного устройства: концептуальный аспект. // *Общественные науки и современность*. 2001. №4. С. 66.

² См.: *Федерализм в России и в мире*. Учебное пособие. Под редакцией Р.С.Хакимова, Б.Л.Железнова. – Казань, 2004. – С. 69

³ См., напр.: Герасимов В.М. Основные принципы полномочий органов государственной власти. Вестник Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. 2008. №2. // <http://oad.rags.ru/vestnikrags/issues/issue0208/020803.htm>; Нечаева Т.В. Конституционно-правовые принципы установления компетенции субъектов Федерации (в рамках предметов совместного ведения). Дис. ... канд. юрид. наук: 23.00.02, 12.00.02. - М., 2006. - С 96.

⁴ Выдвинутый тезис будет обоснован во второй главе настоящей работы.

влечения к ответственности орган государственной (муниципальной) власти, от которого прямо зависит исполнение конкретного полномочия органа другого уровня публичной власти.

Далее диссертантом будут рассмотрены исключительно общие принципы организации местного самоуправления в контексте закрепления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в отношении последних.

Общие принципы организации местного самоуправления – это закрепленные Конституцией РФ, федеральными законами, обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление местными делами, и обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и муниципальных образований¹.

О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев выделяют одиннадцать групп общих принципов организации местного самоуправления². Они, безусловно, оставляют свой отпечаток в закреплении изучаемых полномочий. Но диссертантом будут исследованы принципы, оказывающие наиболее сильное влияние на изучаемые правоотношения.

Одним из таковых является *принцип самостоятельности решения населением вопросов местного значения*, который предполагает *обеспечение финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления*, что остается одной из самых важных и нерешенных проблем.

Перед исследователями и практиками уже не первый десяток лет стоит проблема: как, каким образом возможно в полном объеме

¹ См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 2006. С. 97.

² 1) Самостоятельность решения населением вопросов местного значения; 2) организационно обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций; 3) сочетание представительной демократии с прямыми формами волеизъявления граждан; 4) соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям; 5) ответственность органов и должностных лиц перед населением; 6) многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления; 7) соблюдение прав и свобод человека и гражданина; 8) законность в организации и деятельности местного самоуправления; 9) гласность деятельности местного самоуправления; 10) коллегиальность и единоначалие в деятельности местного самоуправления; 11) государственная гарантия местного самоуправления. См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – С. 101 - 125.

обеспечить достойный источник бюджета и определить рычаги его формирования. Тем более, что в наши дни органам местного самоуправления дано право самостоятельно расширять свой экономический потенциал, выступая полноправными субъектами хозяйственных отношений на подведомственной им территории.

В силу отсутствия финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований в большинстве субъектов Федерации не обеспечиваются гарантии невмешательства в деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Как отмечает Сергеев А.А. «Крайняя недостаточность финансовой базы муниципальных образований... во многом снизила демократический потенциал конституционной модели Российского местного самоуправления. Дотационные муниципальные образования оказались в кабальной зависимости от органов исполнительной власти субъектов Федерации. При этом конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления непредвиденно обернулся для него негативной стороной»¹.

Очевидно, что здесь идет речь именно о дотационных муниципальных образованиях. Дотационный бюджет предполагает наличие различных правовых схем и методов влияния органов государственной власти субъектов Федерации на решение вопросов местного значения, что ставит органы и должностные лица местного самоуправления в некую зависимость от первых², в то время как самодостаточность муниципального бюджета в полной мере предопределяет и воплощает в жизнь *принцип организационной обособленности органов местного самоуправления в системе управления государством и взаимодействия с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций.*

Конституция РФ не только выделяет в ч. 2 ст. 3 местное самоуправление в качестве одной из форм реализации власти народа (публичной власти), а также раскрывает в ст. 12 основное содержание рассматриваемого принципа: органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

¹См.: Сергеев А.А. Местное самоуправление в РФ: правовая теория и социальная практика / Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. Сборник научных трудов / Под ред. А. В. Иванченко – М.: 2004. - С. 53.

² Непосредственное раскрытие таких схем и методов является предметом исследования следующей главы диссертации.

Можно с уверенностью утверждать, что, с точки зрения закрепления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления, следует говорить именно о принципе признания самостоятельности местного самоуправления

Самостоятельность местного самоуправления – один из важнейших его признаков, означающий отсутствие у местного самоуправления иерархических связей с какими-либо структурами, возможность соотносить свою деятельность только с законом¹.

Важность такого принципа подчеркивает также Ясюнас В.А., указывая, что «государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня, самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти»². Развивая мысль ученого, можно сделать вывод, что необходимо рассматривать именно признание органами государственной власти самостоятельности местного самоуправления, так как, во-первых, орган государственной власти субъекта РФ при определенных обстоятельствах может прекратить полномочия соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления³, во-вторых, статус и защита органов местного самоуправления определяются государством в его законах, а не в актах местного самоуправления.

Барабашев Г.В. отмечал, что «местное самоуправление ... должно действовать в единой связке с Центром и быть вписанным в структуру федеральной власти»⁴. Поэтому можно говорить не только о самостоятельности местного самоуправления, но и об определенных пределах этой самостоятельности. Как отмечает Краснов М.А., самостоятельность местного самоуправления возможна только в пределах своих полномочий⁵.

Диссертант не отрицает наличия полномочий органов местного самоуправления, по которым, как пишет Васильев В.И, органы мест-

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Рук. авт. коллект. и отв. ред. – д.ю.н., профессор Ю.А.Тихомиров. М., 1999. С. 16.

² См.: Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления. Учебное пособие / Ясюнас В.А. - М.: Ось-89, 1998. - С 57.

³ См, например, ст. 74 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 07.05.2009) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". // СЗ РФ, 06.10.2003, N 40, ст. 3822; 11.05.2009, N 19, ст. 2280

⁴ Барабашев Г.В. Местное самоуправление. Учебное пособие / Г.В. Барабашев - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1996. - С. 105.

⁵ См.: Конституция Российской Федерации. Комментарий. / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М., 1994. С. 102.

ного самоуправления и население непосредственно принимают решения, не согласовывая их с органами государственной власти и не представляя на утверждение этим органам¹.

Но возможность выполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, обязательность решения этих органов, регулирование статуса местного самоуправления законом, установленная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, дает основание говорить об относительном характере самостоятельности местного самоуправления.

Подстать этому и правовые схемы и методы влияния органов государственной власти субъектов Федерации на решение вопросов местного значения дотационных муниципальных образований.

Принцип *многообразия форм осуществления местного самоуправления* также влияет на объем полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в этой сфере.

Федеральный закон от 06.10.2003 N131-ФЗ предусматривает несколько форм и способов организации местного самоуправления: муниципальный район; городской округ; сельское поселение; городское поселение.

Помимо этого, выделяются особенности организации местного самоуправления во внутригородских территориях города федерального значения, наукограда², закрытых административно-территориальных образованиях³, муниципальных образованиях рас-

¹ См.: Васильев В.И. Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора. // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в РФ. Сборник научных трудов под редакцией А.В.Иванченко – М. 2004. С.28.

² Федеральный закон от 07.04.1999 N 70-ФЗ (ред. от 18.10.2007) "О статусе наукограда Российской Федерации". // СЗ РФ, 12.04.1999, N 15, ст. 1750; 22.10.2007, N 43, ст. 5084; Постановление Правительства РФ от 22.12.2007 N 917 (ред. от 27.01.2009) "Об утверждении Правил предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета для осуществления мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской Федерации". // СЗ РФ, 31.12.2007, N 53, ст. 6614; 09.02.2009, N 6, ст. 737; Постановление Правительства РФ от 25.11.2004 N 681 "Об утверждении Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации и прекращении такого статуса". // СЗ РФ, 29.11.2004, N 48, ст. 4804.

³ Закон РФ от 14.07.1992 N 3297-1 (ред. от 25.11.2008) "О закрытом административно-территориальном образовании". // Российская газета, N 190, 26.08.1992 // СЗ РФ, 01.12.2008, N 48, ст. 5517; Постановление Правительства РФ от 05.07.2001 N 508 (ред. от 16.07.2009) "Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов". // СЗ РФ, 16.07.2001, N 29, ст. 3019; 20.07.2009, N 29, ст. 3729; Постановление Правительства РФ от 11.06.1996 N 693 (ред. от

положенных на приграничных территориях¹, в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции). Также сюда входят особенности, обусловленные гарантиями прав коренных малочисленных народов Российской Федерации².

Выделяемые законодательством особенности организации местного самоуправления вносят свои аспекты в полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в исследуемой сфере.

Например, законодательством предусмотрены случаи, когда наличие или отсутствие полномочия органов государственной власти субъектов Федерации по формированию одной трети конкурсной комиссии не зависит так, как это предусмотрено в Федеральном законе от 06.10.2003 N131-ФЗ, от решения органов местного самоуправления³.

22.04.2009) "Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом". // СЗ РФ, 30.09.1996, N 40, ст. 4645; 04.05.2009, N 18 (2 ч.), ст. 2244.

¹ Закон РФ от 01.04.1993 N 4730-1 (ред. от 30.12.2008) "О Государственной границе Российской Федерации". // Российская газета, N 84, 04.05.1993. // СЗ РФ, 05.01.2009, N 1, ст. 17.

² Федеральный закон от 30.04.1999 N 82-ФЗ (ред. от 05.04.2009) "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации". // СЗ РФ, 03.05.1999, N 18, ст. 2208; 06.04.2009, N 14, ст. 1575; Федеральный закон от 07.05.2001 N 49-ФЗ (ред. от 01.01.2009) "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации". // СЗ РФ, N 20, 14.05.2001, ст. 1972; 08.12.2008, N 49, ст. 5748; Федеральный закон от 20.07.2000 N 104-ФЗ (ред. от 02.02.2006) "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации". // СЗ РФ", 24.07.2000, N 30, ст. 3122 //; 06.02.2006, N 6, ст. 636; Федеральный закон от 17.06.1996 N 74-ФЗ (ред. от 09.02.2009) "О национально-культурной автономии". // СЗ РФ", 17.06.1996, N 25, ст. 2965; 16.02.2009, N 7, ст. 782.

³ В соответствии с Законом РФ от 14.07.1992 N 3297-1 "О закрытом административно-территориальном образовании" Главой местной администрации закрытого административно-территориального образования является лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом закрытого административно-территориального образования.

При формировании конкурсной комиссии в закрытом административно-территориальном образовании одна треть ее членов назначается представительным органом закрытого административно-территориального образования, одна треть - законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), одна треть - федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся расположенные в закрытом административно-территориальном образовании предприятия и (или) объекты.

К третьему уровню относятся принципы, которые регулируют внутриорганизационные отношения. К таковым относятся принципы коллегиальности, единоначалия, гласности, открытости и др.

Отметим, что значение принципов относящихся к третьему уровню для закрепления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации является больше механическим, нежели концептуальным.

В силу этого они будут косвенно затронуты в процессе раскрытия характеристики механизма реализации полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления.

Все вышеперечисленные принципы закрепления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления несомненно являются принципами права, а не механизмами реализации. С уверенностью можно утверждать, что каждый из них обладает теми необходимыми для любого принципа права признаками, которые диссертант выделял ранее. Так, каждый из принципов закреплён в нормативном правовом акте либо судебном решении: ч.2 ст. 3, ст. 4, ч. 1, 3 и 4 ст. 5, ст. 12, ст. 15, ст. 71, 72, 73 Конституции Российской Федерации; также существует и однозначная предметная определенность данных принципов: предметом данной работы являются полномочия органов государственной власти в сфере отношений между человеком, обществом, органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также отношений внутри общества, между органами государственной власти и между органами местного самоуправления по поводу самостоятельного решения населением городских, сельских поселений и других территорий, вопросов местного значения. Неоспоримым является и то, что в этих принципах выражается единство совокупности правовых норм, регулирующих данные общественные отношения. Все эти принципы безусловно находятся в связи друг с другом: между всеми указанными принципами «существует тесная взаимосвязь. Именно их комплексная реализация позволяет обеспечить демократический и эффективный федерализм»¹, что также отражает их целевую направленность.

¹ См.: Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие / И.А. Умнова; Науч. ред.: Гаджиев Г.А.. - 2-е изд., испр. и доп. - М.: Дело, 2000. - 1998. С. 49.

Это говорит о том, что все указанные принципы однозначно и неоспоримо являются принципами права и безусловно необходимы при закреплении полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления.

Рассмотренные конституционно правовые принципы закрепления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления позволяют сформулировать выводы:

1) Формы и способы разграничения полномочий в сфере местного самоуправления, применяемые на нынешнем этапе развития России, говорят о переходе к концепции федеративных отношений, которая действует по принципу фиксирования полномочий регионов и остаточности полномочий федерации и местного самоуправления. Принцип остаточности полномочий органов местного самоуправления воплощается в жизнь только в финансово самодостаточных муниципальных образованиях. Хотя в СКФО есть субъекты, регулирующие общественные отношения не закрепленные в федеральных законах и определяющие полномочия органов местного самоуправления в соответствующей сфере.

2) Исследование показало, что возможность наиболее эффективного исполнения полномочий соответствует возможности нести за нее ответственность только в случае финансовой обеспеченности этих полномочий. Когда решение вопроса зависит не от одного уровня публичной власти, должен быть задействован принцип субсидиарной ответственности, предполагающий возможность привлечения к ответственности орган государственной (муниципальной) власти, от которого прямо зависит исполнение конкретного полномочия органа другого уровня публичной власти.

3) предлагается авторская классификация конституционно-правовых принципов закрепления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления по основаниям:

а) источник их закрепления (три группы): 1) принципы, закрепленные в Конституции РФ 1993 года, ратифицированных международных актах; 2) закрепленные в федеральных конституционных законах, федеральных законах; 3) закрепленные в конституциях (уставах), законах субъектов Федерации. Также отдельной группой выделены принципы, закрепленные в решениях Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ;

б) предмет регулирования: первая группа принципов, регулирующих одновременное взаимодействие всех или нескольких участников самоуправленческих отношений; вторая группа принципов, регулирующих отношения между основными субъектами самоуправленческих отношений; третья группа принципов, которые регулируют внутриорганизационные отношения.

К первой группе отнесены принципы основ конституционного строя, закрепленные в главе 1 Конституции РФ; ко второй подгруппе – конституционные принципы в области прав и свобод человека и гражданина применительно к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления. Также сюда входят все принципы общие принципы международного права;

2 группа – конституционно-правовые принципы, развивающие положения глав 1 и 2 Конституции РФ, некоторые из которых так же регулируют правоотношения второго уровня.

Сюда входят *принципы федерализма и общие принципы местного самоуправления.*

Диссертант выделил следующие принципы федерализма, влияющие на закрепление исследуемых полномочий: 1) государственная целостность; 2) разделение власти по вертикали и горизонтали 3) разграничение предметов ведения между РФ и её субъектами. Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации; 4) равноправие всех субъектов Федерации между собой, а также во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти; 5) учет особенностей субъекта Федерации; 6) единство системы органов государственной власти; 7) принцип субсидиарности; 8) принцип субсидиарной ответственности¹.

Также были выделены общие принципы местного самоуправления, относящиеся к предмету исследования: 1) принцип самостоятельности решения населением вопросов местного значения; 2) принцип организационной обособленности органов местного самоуправ-

¹ Отметим, что во второй уровень включается закрепленный в ст. 28 Бюджетного кодекса РФ перечень принципов бюджетной системы РФ. Эти принципы, безусловно, должны стать предметом фундаментального исследования, чего диссертант не может себе позволить в рамках настоящего параграфа. Но в рамках следующей главы будут рассмотрены механизмы реализации принципов бюджетной системы. // «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 24.07.2009). // СЗ РФ, 03.08.1998, N 31, ст. 3823; 20.07.2009, N 29, ст. 3618.

ления в системе управления государством и взаимодействия с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций; 3) принцип многообразия форм осуществления местного самоуправления.

ГЛАВА 2. ХАРАКТЕРИСТИКА МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ СУБЪЕКТОВ СКФО)

2.1 Современный правовой подход к способам закрепления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления

Основными нормативными правовыми актами, которые регулируют исследуемые общественные отношения, являются: Конституция РФ, Федеральный закон от 6 октября 1999 года №184-ФЗ, Закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, Бюджетный Кодекс РФ, Налоговый Кодекс РФ¹, Гражданский Кодекс РФ и др. Эти акты формируют саму систему правоотношений. Остальные источники действуют в рамках этой системы.

Изучение динамики становления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления показало, что общество не было готово к многоуровневой обширной демократизации.

Политика максимальной децентрализации полномочий не нашла своего истинного места. Институты разграничения полномочий, сформированные на основе этой политики, обладали массой недостатков. Основными из которых были бесконтрольность, бездействие региональной власти и ее отдаленность от выполнения общегосударственных задач.

В науке конституционного права много споров по поводу централизации федерации в разных ее проявлениях². Думаю, каждый из

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 24.07.2009). // СЗ РФ N 31, 03.08.1998, ст. 3824. // СЗ РФ, 20.07.2009, N 29, ст. 3632; Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)" от 05.08.2000 N 117-ФЗ (ред. от 24.07.2009). // СЗ РФ, 07.08.2000, N 32, ст. 3340. // СЗ РФ, 20.07.2009, N 29, ст. 3642.

² Например см.: Невинский В. В. Предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации в условиях изменяющейся конституционно-правовой практики. Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития: Материалы Международного научно-практического семинара (1-2 окт. 2004 г.) // Отв. ред. В. В. Невинский. Барнаул. – 2004. С. 35; Саликов М. О некоторых проблемах разграничения законодательных полномочий в российской федеративной системе // Сравнительное конституционное обозрение. 2005, № 1 (50). - С. 167-172; Аничкин С.Е. Централизация законодательного регулирования предметов совместного ведения // Российский юридический журнал. - 2007. -

нас, простых граждан, на данном этапе развития страны отдаст предпочтение получению качественных государственных услуг без коррупции возможности прямого выбора главы субъекта Федерации, как показателя централизации. Но и чрезмерная централизация может изменить демократический курс заложенный Конституцией РФ. Более того, злоупотребляя сосредоточением полномочий на федеральном уровне, можно оборвать нить учитывающую интересы субъектов Федерации, которые порой отличны от федеральных.

Итак, диссертант ставит целью настоящего параграфа: 1) изучить способы закрепления исследуемых полномочий субъектов Федерации, закрепленные в действующем законодательстве; 2) определить, в какой степени они обеспечивают возможность учета местных особенностей и интересов населения субъектов Федерации.

Практика показывает, что Конституция РФ представляет собой довольно «гибкий» документ, нормы которого можно адаптировать и трактовать исходя из политико-социальных реалий.

Поэтому основное внимание будет уделяться вышеуказанным законам. Это позволит очертить систему отношений в области закрепления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления.

Так как речь идет непосредственно о полномочиях в сфере местного самоуправления, то мы обязаны провести анализ профилирующего Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

Так, статья 6 указанного закона определила полномочия органов государственной власти субъекта в области местного самоуправления. Таких полномочий четыре вида¹.

№ 4 С. 88-92; Чиркин В.Е. Предметы ведения федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. - 2002. - №5 С. 5-12; Кокотов А.Н. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации //Российское право: образование, практика, наука. - 2005. - № 1 - С. 20-21.

¹ 1) правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных Законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ;

2) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;

3) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

4) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных го-

Подход первых двух видов идентичен: регулирование органами государственной власти субъекта Федерации отношений в сфере организации местного самоуправления, прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления возможно только в случае закрепления в федеральном законе такого права или указания на необязательность такого упоминания.

Третий вид закреплен в абзаце 3 ч. 1 статьи 6 указанного закона, где говорится, что правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения может осуществляться органами государственной власти субъектов РФ.

И.И. Шувалов утверждает, что эта норма не дает права устанавливать законами субъектов РФ какие-то специальные полномочия или обязанности именно для органов местного самоуправления. Речь здесь идет о регулировании прав, обязанностей и ответственности именно в пределах предметов государственного ведения (либо предметов совместного ведения, либо предметов исключительного ведения субъектов Федерации), а возложение на органы местного самоуправления полномочий по таким предметам означает наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями¹. Поэтому по смыслу рассматриваемой нормы органы местного самоуправления выступают как обычные субъекты правоотношений наряду с другими организациями. Наложение на них каких-то специальных, дополнительных, именно им предназначенных прав, обязанностей и ответственности не подразумевается².

Анализируя подход федерального законодателя к закреплению полномочий установленных статьей 6 Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, Бучинский В.В. и Сафонов В.Е. отмечают, что он не совсем отвечает принципу федерализма, выраженному в правовой по-

сударственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

¹ В контексте финансового обеспечения полномочий закрепляемых за органами местного самоуправления субъектом Федерации признание их отдельными государственными полномочиями является правильным.

² См.: Шувалов И.И. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления. // Журнал российского права, N 9, 2004. С. 9.

зиции Конституционного Суда РФ, изложенной им в Постановлении от 3 ноября 1997 года¹ по вопросу регулирования правовой сферы местного самоуправления органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: «Вопросы местного самоуправления, согласно статье 72 (пункт "н" части 1) Конституции РФ, относятся именно к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, поэтому их решение не может находиться ни в исключительной компетенции РФ (осуществляемой на основании статей 71 и 76 (часть 1) Конституции РФ), ни в исключительной компетенции ее субъектов (реализуемой в соответствии со статьями 73 и 76 (часть 4 и б) Конституции Российской Федерации)».

Следует согласиться с высказываемой в научной литературе точкой зрения, что исходя из федеративной природы Российского государства, федеральный законодатель не вправе закреплять за Федерацией весь объем полномочий по конкретному предмету ведения²

Рассматриваемый третий вид является низшей точкой возможной правотворческой децентрализации. Но в то же время предыдущий опыт зависимости местного самоуправления в правовом плане от субъекта Федерации показал, что деятельность соответствующих органов государственной власти в большинстве своем не направлена на демократичное раскрытие конституционных установлений. Поэтому, фактическое устранение органов власти субъектов Федерации от самостоятельного законодательного регулирования в сфере местного самоуправления в настоящее время оправдано. Но в то же время это ограничивает возможность учета особенностей субъектов Федерации. В перспективе, после значительного укрепления местного самоуправления как уровня публичной власти, органам государственной власти субъектов Федерации необходимо предоставить реальное право нормативного регулирования исходя из социально-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. N 15-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 г. "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" в связи с запросом Тульского областного суда // СЗ РФ. 1997. N 45. Ст. 5241.

² См.: Крылов Б.С. Концепция развития законодательства в сфере федеративных, региональных и национальных отношений. В кн.: Концепции развития российского законодательства. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ИЗиСП, 1998. - С. 45; Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика/ Н.В. Варламова - М.: Ин-т права и публ. политики, 2001. - С. 50; Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. Монография / В.А. Черепанов - М.: МЗ Пресс, 2003. - С. 211-216;

экономических отличий и интересов жителей соответствующего региона.

Вместе с тем, несмотря на ограничения в правовой регламентации организации местного самоуправления полномочий у органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления меньше не стало. Для более наглядного примера в приложении № 3 диссертант приводит анализ объема полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления по ФЗ «Об общих принципах...» 1995 года и Закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

На наш взгляд, будет интересным рассмотреть, как осуществляется правовое регулирование вопросов местного самоуправления в законодательстве субъектов Федерации СКФО.

Центральное место здесь занимают конституции (уставы) субъектов СКФО, которые как по шаблону копируют основные положения, связанные с местным самоуправлением. Исключением является Конституция Республики Ингушетия¹, раскрывающая в одной главе местное самоуправление и народное представительство. Органом народного представительства Республики Ингушетия является Съезд народа Ингушетии, обеспечивающий взаимодействие общества, органов государственной власти и местного самоуправления в целях эффективного управления процессами духовного и социально-экономического развития Республики Ингушетия и в интересах его населения.

Закон Республики Ингушетия от 02.04.1999 N 10-РЗ "О Съезде народа Ингушетии"² закрепляет, что сходы граждан по выборам представителей на Съезд народа Ингушетии проводятся администрацией населенного пункта не позднее чем за две недели до дня проведения Съезда. Списки избранных на Съезд народа Ингушетии представителей направляются в Организационный комитет Съезда народа Ингушетии главой администрации населенного пункта не позднее чем за семь дней до дня проведения Съезда.

Несмотря на то, что в Ингушетии идет процесс становления местного самоуправления, принципам которого не соответствуют некоторые положения данного закона³, можно уверенно говорить о том,

¹ Конституция Республики Ингушетия. // "Ингушетия", N 1, 13.01.2009.

² Закон Республики Ингушетия от 02.04.1999 N 10-РЗ (ред. от 05.05.2008) "О Съезде народа Ингушетии". // «Ингушетия», N 25, 16.04.1999; "Ингушетия", N 58-59, 15.05.2008.

³ Республиканским законом не указано, являются ли вопросы организации проведения схода граждан и выборов делегатов отдельными государственными полномочиями переданными

что данный институт народного представительства будет существовать и впредь¹. Таким образом, мы видим, что тезис И.И. Шувалова об отсутствии у субъектов РФ прав устанавливать законами какие-то специальные полномочия или обязанности именно для органов местного самоуправления не соответствует действительности.

Другими примерами установления дополнительных, не предусмотренных Законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, прав и обязанностей органов местного самоуправления выступают законы субъектов Федерации о статусе столиц².

Продолжая тему правового регулирования вопросов местного самоуправления необходимо коснуться законов субъектов Федерации. Так некоторыми субъектами Федерации были приняты законы о

органам местного самоуправления, что может быть связано с отсутствием местного самоуправления и государственной природой администраций поселений. Поскольку в Республике Ингушетия идет процесс становления местного самоуправления, то данный закон требует внесения изменений в части уточнения природы данных полномочий органов местной администрации.

¹ Президент России Дмитрий Медведев уверен, что Съезд народа Ингушетии послужит делу достижения общественного согласия в республике, а также укреплению единства народов Северного Кавказа и всей России. // Электронный ресурс. <http://www.rian.ru/politics/20090131/160619812.html>. 20. 03. 2010.

² Стандартные полномочия органов местного самоуправления в связи с осуществлением функций столицы субъекта Федерации: а) предоставляют в установленном законодательством порядке органам государственной власти субъекта Федерации, представительством иных субъектов Федерации, российских и международных организаций, а также иностранных государств земельные участки, жилые и нежилые помещения, здания, строения, сооружения, находящиеся в муниципальной собственности, жилищно-коммунальные, транспортные и иные услуги; б) создают необходимые условия для проведения общегосударственных и международных мероприятий; в) обеспечивают работу транспорта, содействуют организации гостиничного, санаторно-курортного и иного обслуживания граждан, развитию культурно-развлекательного комплекса; г) обеспечивают необходимые меры безопасности и правопорядка во время проведения в городе региональных, общегосударственных и международных мероприятий; д) содействуют развитию региональных и международных связей; е) участвуют в разработке и осуществлении федеральных и государственных (целевых) программ субъекта Федерации по вопросам развития муниципального образования - столицы субъекта Федерации. Например, см.: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 11.01.2000 N 3-РЗ (ред. от 16.11.2007) "О статусе столицы Кабардино-Балкарской Республики". // "Кабардино-Балкарская правда", N 11, 19.01.2000; N 351-353, 23.11.2007. Закон Карачаево-Черкесской Республики от 11.03.1999 N 607-XXII (ред. от 12.11.2001) "О статусе столицы Карачаево-Черкесской Республики". // "День Республики", N 36, (15612), 25.03.1999; N 135 (16.023) 17.11.2001. Закон Республики Дагестан от 03.07.1997 N 13 (ред. от 03.02.2006) "О статусе столицы Республики Дагестан". // "Собрание Законодательства Республики Дагестан", 31.07.1997, N 7, ст. 1305; 28.02.2006, N 2, ст. 61. Закон Республики Северная Осетия-Алания от 22.10.2008 N 46-РЗ "О статусе столицы Республики Северная Осетия-Алания". // СПС Консультант плюс. Регион.

местном самоуправлении¹, тогда как в Республике Ингушетия и Кабардино-Балкарской Республике нет комплексного закона о местном самоуправлении. Последнее не значит, что в этих субъектах Федерации не регулируются вопросы местного самоуправления. Во-первых, Закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ так подробно регулирует общественные отношения в сфере местного самоуправления, что в принятии специального закона субъекта Федерации нет необходимости. Во-вторых, в целях реализации Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ принимаются законодательные акты, регулирующие отдельные вопросы местного самоуправления², по регулированию которых органы государственной власти субъектов Федерации наделены соответствующими полномочиями. По мнению диссертанта, подход последних более прагматичен в аспекте получения практически полезных результатов. Законодательные (представительные) органы государст-

¹ Закон Ставропольского края от 02.03.2005 N 12-кз(ред. от 30.04.2009)"О местном самоуправлении в Ставропольском крае". // "Ставропольская правда", N 46, 05.03.2005; N 96, 05.05.2009; Закон Карачаево-Черкесской Республики от 25.10.2004 N 30-РЗ (ред. от 10.06.2009) "О местном самоуправлении в Карачаево-Черкесской Республике". // "День Республики", N 183-185 (16579) от 02.11.2004; N 127-128, (17727), 18.06.2009; Закон Республики Дагестан от 29.12.2004 N 43 (ред. от 11.03.2009) «О местном самоуправлении в Республике Дагестан». // "Дагестанская правда", N 317-320, 31.12.2004; NN 70-71, 13.03.2009; Закон Республики Северная Осетия-Алания от 25.04.2006 N 24-РЗ (ред. от 15.02.2008) "О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания" // Собрание законодательства Республики Северная Осетия-Алания, 2006, N 2/27, ст. 55; Газета "Северная Осетия» от 16.02.2008; Закон Чеченской Республики от 20.12.2006 N 53-РЗ (ред. от 02.07.2008) "О местном самоуправлении в Чеченской Республике""Вести Республики", N 4 (478), 13.01.2007; N 127 (809), 08.07.2008

² Например, в Республике Ингушетия - Закон РИ от 23 февраля 2009 года № 5-РЗ "Об установлении границ муниципальных образований Республики Ингушетия и наделении их статусом сельского поселения, муниципального района и городского округа", Закон РИ от 27 февраля 2009 года № 6-РЗ "О формировании органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в Республике Ингушетия", Закон РИ от 10 апреля 2009 года № 13-РЗ "Об отдельных вопросах муниципальной службы в Республике Ингушетия"; Закон РИ от 8 июня 2009 года № 22-РЗ "О местном референдуме в Республике Ингушетия"; Закон РИ от 8 июня 2009 года № 24-РЗ "О муниципальных выборах в Республике Ингушетия"; Закон РИ от 29 сентября 2009 года № 37-РЗ "О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Республики Ингушетия"; Закон РИ от 29 сентября 2009 года № 39-РЗ "Об административной ответственности за неисполнение муниципальных правовых актов"; Закон РИ от 3 июня 2010 года № 31-РЗ О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике. // Официальный сайт Народного Собрания Республики Ингушетия. <http://www.parlamentri.ru/docs/mests.php?id=0> 22.03.2010. В Кабардино-Балкарской Республике - Закон Кабардино-Балкарской Республики от 26.12.2008 N 76-РЗ "О наименованиях органов местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике". // "Официальная Кабардино-Балкария", N 3-4, 16.01.2009.

венной власти субъектов Федерации, где отсутствуют комплексные законы о местном самоуправлении, не стали утруждать себя переписыванием федерального законодательства и регламентируют именно то, что им предписано.

В соответствии со статьей 4 Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ правовую основу местного самоуправления могут составлять все общеизвестные нормативные правовые федерального, регионального уровней и муниципальных образований. На этом основании мы можем предположить, что полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления также могут быть закреплены в федеральных и региональных нормативных правовых актах.

Но профилирующий Федеральный закон от 6 октября 1999 года №184-ФЗ в пункте 4 статьи 1 раскрывает виды актов, где могут быть установлены полномочия органов государственной власти субъектов Федерации, это Конституция РФ, федеральные законы, конституции (уставы) и законы субъектов Федерации.

Комментируя указанную статью закона, А.Н. Чертков подчеркивает недопустимость изменения компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации на основе подзаконных нормативных правовых актов¹.

А.Ф. Жданов, в свою очередь, утверждает о наличии нескольких соотносимых между собой и одновременно проблемных в конституционно-правовом смысле понятий, которые автором обозначаются как "источники (правовые формы) установления (определения) полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

К источникам (правовым формам) установления (подчеркнуто автором) полномочий органов государственной власти субъектов РФ в силу пункта 4 статьи 1 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ относятся Конституция РФ, федеральные законы, конституции (уставы) и законы субъектов РФ. Статья 26.1 содержит перечень источников (правовых форм) определения (подчеркнуто автором) полномочий органов государственной власти субъектов РФ: Конституция РФ, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ, нормативные правовые акты Правительства РФ, до-

¹ См.: Чертков А.Н. Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М. 2006. С. 25-26.

говоры о разграничении полномочий, соглашения, а также конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ¹.

Отсюда возникает вопрос, в чем различие «установления» от «определения» полномочий?

Толковый словарь раскрывает смысл слова «установить» как назначить, утвердить, ввести в действие². А смысл слова «определить»: с точностью выяснить, раскрыть словами содержание чего-нибудь³.

Отсюда вывод: «установить полномочие» - это утверждение полномочия в общем виде за определенным уровнем публичной власти либо за органом государственной власти или должностным лицом; «определить полномочие» - подробное раскрытие содержания полномочия и закрепление за конкретным органом власти, при условии, что последнее не было предметом «установления полномочия».

Очевидно, что федеральным законодателем не был проведен доктринальный анализ рассмотренных формулировок. Из смысла этих статей исходит, что Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Федерации можно как устанавливать, так и определять исследуемые полномочия; нормативными правовыми актами Президента РФ, нормативными правовыми актами Правительства РФ, договорами о разграничении полномочий, соглашениями, конституцией (уставом), законами, а также иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации предусмотрена возможность определять указанные полномочия.

Из чего следует: законодательная власть утверждает полномочия органов государственной власти субъектов Федерации и может детально раскрывать содержание установленных полномочий; исполнительные органы государственной власти только определяют (раскрывают содержание) эти полномочия.

Диссертант считает, что такая форма не соответствует принципам разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Механизмы системы сдержек и противовесов могут стать

¹ См.: Жданов А.Ф. Состояние и перспективы правового регулирования заключения соглашений о взаимном делегировании полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти. // Журнал российского права. 2007, N 9. С. 35.

² См.: Ожегов. Толковый словарь. // <http://www.ozhegov.ru/slovo/56272.html> // 03.03.2010.

³ Там же. // <http://www.ozhegov.ru/slovo/29954.html>; <http://www.ozhegov.ru/slovo/29956.html> // 03.03.2010.

более действенными, если законодательные органы будут «устанавливать» полномочия, а исполнительные органы их «определять».

Также хотелось бы отметить, что законодатель упускает такую правовую форму закрепления полномочий как федеральные конституционные законы¹.

Правовые формы определения полномочий, осуществляемых органами государственной власти субъекта Федерации по предметам совместного ведения, закреплены в пункте 2 статьи 26.1. Они определяются Конституцией РФ, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Федерации².

Рассматриваемая статья имеет много недостатков, в том числе недостатки пункта 4 статьи 1.

Нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ, конституции (уставы) субъектов Федерации и подзаконные нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Федерации пунктом 2 статьи 26.1 не указаны как формы определения полномочий по предметам совместного ведения.

Практика регулирования вопросов определения полномочий не соответствует положениям рассматриваемого закона. Есть множество примеров определения полномочий подзаконными актами. Президент РФ³ и Правительство РФ¹, высшие должностные лица² и органы ис-

¹ Полномочия органов государственной власти субъектов Федерации установлены частью 3,4,5 статьи 80 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 02.06.2009) "О Конституционном Суде Российской Федерации" // СЗ РФ, 25.07.1994, N 13, ст. 1447; 08.06.2009, N 23, ст. 2754; статьей 43 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 30.12.2008) "О Правительстве Российской Федерации" // СЗ РФ, 22.12.1997, N 51, ст. 5712; 05.01.2009, N 1, ст. 3; статьей 5 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 10.06.2008) "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации". //СЗ РФ, 03.03.1997, N 9, ст. 1011; 16.06.2008, N 24, ст. 2788; пунктом 2 статьи 10 и пунктом 1.1 статьи 11 Федерального конституционного закона от 17.12.2001 N 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации". // СЗ РФ", 24.12.2001, N 52 (1 ч.), ст. 4916; 07.11.2005, N 45, ст. 4581; статьей 27 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 N 1-ФКЗ (ред. от 05.04.2005)"О судебной системе Российской Федерации". // СЗ РФ, 06.01.1997, N 1, ст. 1; 11.04.2005, N 15, ст. 1274; статьей 15 Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 N 1-ФКЗ "О военном положении". // СЗ РФ, 04.02.2002, N 5, ст. 375;

² Последнее положение о законах субъектов Федерации было внесено Федеральным законом от 31.12.2005 N 199-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий" // СЗ РФ, 02.01.2006, N 1, ст. 10.

³ Например см.: Указ Президента РФ от 28.04.2008 N 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов".

полнительной власти субъектов Федерации³ в рамках реализации установленных федеральными и региональными законами полномочий подробно раскрывают их содержание и закрепляют за конкретным органом государственной власти.

Из текста постановления Конституционного Суда РФ N 1-П от 09.01.1998 (пункты 4 и 6 мотивировочной части) также следует, что по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ могут издаваться подзаконные нормативные акты субъектов РФ⁴

В вопросе четкого определения правовых оснований деятельности государственных органов еще в досоветский период преобла-

// СЗ РФ, 05.05.2008, N 18, ст. 2003; Указ Президента РФ от 02.11.2007 N 1451 "О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления". // СЗ РФ, 05.11.2007, N 45, ст. 5462.

¹ Например см.: Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 N 794 (ред. от 16.07.2009) "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций". // СЗ РФ, 12.01.2004, N 2, ст. 121; 20.07.2009, N 29, ст. 3688; Постановление Правительства РФ от 15.07.2009 N 569 "Об утверждении Положения о государственной историко-культурной экспертизе". // СЗ РФ, 27.07.2009, N 30, ст. 3812.

² Например см.: Указ Президента Карачаево-Черкесской Республики от 24.02.2009 N 33 "О взаимодействии с органами местного самоуправления Карачаево-Черкесской Республики в сфере обеспечения единства правового пространства". // День Республики, N 47-48, (17647), 07.03.2009; Указ Президента РД от 24.12.2007 N 240 (ред. от 26.01.2009) "О Совете при Президенте Республики Дагестан по развитию местного самоуправления". // СПС Консультант плюс. Регион. // Собрание законодательства Республики Дагестан, 30.01.2009, N 2, ст. 42; Указ Президента РД от 22.12.2008 N 275 "Об утверждении Положения о Секретариате Президента Республики Дагестан". // СЗ РД, 31.12.2008, N 24, ст. 1048; Указ Президента РД от 02.09.2008 N 181 "Об утверждении Регламента взаимодействия органов исполнительной власти Республики Дагестан и органов местного самоуправления". // СЗ РД, 15.09.2008, N 17, ст. 733; Указ Президента РИ от 25.03.2009 N 65 "О Межведомственной комиссии по уточнению, описанию и утверждению границ муниципальных образований Республики Ингушетия" (вместе с "Положением о Межведомственной комиссии по уточнению, описанию и утверждению границ муниципальных образований Республики Ингушетия"). // Ингушетия, N 43-44, 02.04.2009.

³ Например см.: Постановление Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 15.06.2009 N 211 "Об утверждении Положения о порядке передачи земель сельскохозяйственного назначения, ранее предоставленных сельскохозяйственным организациям на праве постоянного (бессрочного) пользования, в том числе земель, поступивших в фонд перераспределения земель в результате отказа указанных организаций от них, в общую долевую собственность граждан". // День Республики, N 134-135, (17734), 25.06.2009; Постановление Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 07.08.2008 N 334 (ред. от 12.05.2009) "Об утверждении Порядка предоставления и расходования в 2008 году средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, выделяемых бюджету Карачаево-Черкесской Республики для предоставления финансовой поддержки бюджетам муниципальных образований на проведение капитального ремонта многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилищного фонда". // День Республики, N 150-151, (17505), 14.08.2008; N 108-109, (17708), 21.05.2009.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 N 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации». // СЗ РФ, 19.01.1998, N 3, ст. 429.

дало мнение, что, «как бы широко и твердо ни была в государстве установлена законность, никогда все его акты властвования не могут быть сведены к простому исполнению существующих законов. Только формы властвования могут быть определены всецело законом, содержание актов властвования всегда и по необходимости остается в значительной части свободным, непредуказанным наперед законом»¹.

Тем самым диссертант хочет показать, что Президент РФ, Правительство РФ, высшее должностное лицо субъекта Федерации, исполнительный орган фактически «определяют полномочия» органов государственной власти субъектов Федерации.

На основании вышеизложенного, диссертант предлагает внести в Федеральный закон от 6 октября 1999 года №184-ФЗ следующие изменения:

часть 4 статьи 1 после слов «устанавливаются Конституцией Российской Федерации» дополнить словами «федеральными конституционными законами,»:

часть 4 статьи 1 дополнить абзацами следующего содержания:

«Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяются принятыми в соответствии с установленными полномочиями нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами высшего должностного лица и высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, договорами о разграничении полномочий и соглашениями.

В целях настоящего закона применяются следующие понятия:

установить полномочие - утверждение полномочия в общем виде за определенным уровнем публичной власти либо за органом государственной власти или должностным лицом;

определить полномочие - подробное раскрытие содержания полномочия и закрепление за конкретным органом власти при условии, что последнее не было предметом установления полномочия.»

Также необходимо статью 26.1, закрепляющую формы «определение полномочий» органов государственной власти субъекта Федерации необходимо привести в соответствие с частью 4 статьи 1 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ.

¹ См.: Коркунов Н. М. Русское государственное право: Часть особенная. Т. 2 / Коркунов Н.М.; Под ред. и с доп.: Горенберг М.Б.. - 6-е изд. - С.-Пб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1909. С.

Таким образом возникает возможность выстроить систему закрепления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации, которая будет соответствовать практике регулирования рассматриваемых правоотношений. Диссертант хочет обратить внимание на то, что полномочия органов государственной власти будут устанавливаться только в форме закона, что соответствует принципу недопустимости изменения компетенции органов государственной власти субъектов Федерации на основе подзаконных нормативных правовых актов. А подзаконными актами возможно будет определение полномочий, но только в соответствии с установленными полномочиями.

При использовании данного механизма «установления» и «определения» полномочий органов государственной власти субъектов Федерации возникает проблема с договорами и соглашениями, которая обусловлена их природой. Эту проблему диссертант затронет при исследовании возможности учета местных особенностей и интересов населения субъектов Федерации.

Пункт 5 статьи 26.3 заслуживает отдельного внимания, поскольку закрепляет механизм опережающего регулирования. Согласно этой норме, до принятия федерального закона субъект Федерации может самостоятельно установить свои полномочия по предмету совместного ведения, осуществляемые за счет средств самого субъекта Федерации¹.

Некоторые авторы придерживаются другого мнения и утверждают, что «сферы общественных отношений, по которым субъект Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование, можно установить только из содержания федеральных законов по предметам совместного ведения»².

Так, Т.А. Золотухина, раскрывая роль федерального Центра России в изменении правового статуса регионального нормотворчества считает, что, «если все полномочия в сфере совместного ведения исходят из Центра, нельзя допустить, чтобы регионы наделяли себя

¹ Подробнее см.: Степанова М.В. О практике "опережающего" правотворчества субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения. // Законодательство и экономика, 2008, N 6. С. 9-12.

² Цитата там же. См.: Хабриева Т.Я. Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации / отв. ред. Т. Я. Хабриева. - М.: Олита, 2003. - С. 114.

определенными полномочиями, поскольку об этом не высказался федеральный законодатель»¹.

Г.Н. Эйриян опираясь на пункт 2 статьи 26.1, который не относит законы, а равно иные нормативные правовые акты субъектов РФ к правовым формам разграничения полномочий между РФ и её субъектами по предметам совместного ведения, утверждает, что субъекты РФ не могут принимать свои нормативные правовые акты по вопросам, отнесенным к компетенции Федерации, а также самостоятельно определять для себя компетенцию в какой-либо сфере общественных отношений, отнесенной к совместному ведению РФ и ее субъектов².

В свою очередь диссертант поддерживает мнение, высказанное А. Бланкенагелем. Он считает, что основой для регулирования рассматриваемых правоотношений является презумпция необходимости наличия полномочия для субъектов в федеральном законе и, как следствие, - возможность Федерации блокировать это право с помощью запретов. Если же центр регулирует предметы совместного ведения федеральными законами, то целью этого регулирования является проведение необходимой унификации юридических положений Российской Федерации. Но в то же время «субъекты Федерации имеют полное право законодотворчества по предметам совместного ведения до тех пор, пока отсутствует федеральный закон в отношении соответствующего предмета регулирования, что и было подтверждено Конституционным Судом»³.

К высказанной точке зрения в контексте права определения законом субъекта Федерации полномочий органов государственной власти соответствующего субъекта по предметам совместного ведения можно лишь добавить, что оно привязано к доле в бюджете субъекта Федерации межбюджетных трансфертов из федерального бюджета⁴. Если они превышают 20 процентов объема собственных дохо-

¹ См.: Золотухина Т.А. Роль федерального Центра России в изменении правового статуса регионального нормотворчества. // Право и политика. 2005, N 3. С. 46.

² См.: Эйриян Г.Н. Разграничение полномочий между РФ и ее субъектами в сфере регулирования земельных отношений. // Журнал российского права", 2006, N 3. С. 69.

³ См.: Бланкенагель А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации. // Сравнительное конституционное обозрение, 2007, N 1. С. 162.

⁴ Субъекты Федерации, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Федерации, не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. // Пункт 3 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-Ф

дов консолидированного бюджета субъекта Федерации, то органы государственной власти последних не имеют права устанавливать или определять полномочия не указанные федеральным законодательством.

В целях стимулирования субъектов Федерации и муниципальных образований к развитию налогового потенциала и повышению качества управления региональными финансами БК РФ, установлены различные условия осуществления бюджетного процесса субъектами Федерации и муниципальными образованиями в зависимости от доли межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы РФ (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет по отношению к собственным доходам местного бюджета¹.

Такова цель преследуемая федеральными органами государственной власти и это объясняет установленную статьей 136 БК РФ зависимость объема полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления от доли межбюджетных трансфертов из консолидированного бюджета субъектов Федерации (за исключением субвенций) в бюджете муниципального образования².

Примечательно, что на практике может сложиться ситуация, что органы государственной власти субъектов Федерации не будут иметь права устанавливать или определять полномочия, не указанные федеральным законодательством, тогда как органы местного самоуправления будут правомочны устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления.

(ред. от 19.07.2009). // "Собрание законодательства РФ", 03.08.1998, N 31, ст. 3823; 20.07.2009, N 29, ст. 3618.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 08.08.2009 N 1123-р «О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года» СЗ РФ, 17.08.2009, N 33, ст. 4129.

²Если они превышают 30 процентов собственных доходов местного бюджета - не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления.

Несмотря на это, рассматриваемый пункт статьи 26.3 в комплексе с пунктом 7 статьи 131 БК РФ¹ дает возможность учитывать местные особенности и интересы населения субъектов Федерации. Но этот способ не эффективен, поскольку федеральные органы государственной власти путем принятия федерального закона по соответствующим вопросам могут их унифицировать и лишить субъект Федерации необходимой специфики.

Прежде чем перейти к закрепленным в Федеральном законе от 6 октября 1999 года №184-ФЗ способам учета местных особенностей и интересов населения субъектов Федерации при закреплении полномочий в сфере местного самоуправления диссертанту хотелось бы отметить, что местное самоуправление является сложным социально-правовым институтом, которой присуща комплексность. В настоящее время полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления могут быть закреплены не только Конституцией РФ, профилирующими законами регулируемыми предметы совместного ведения, договорами и соглашениями, но и законами, которые регламентируют исключительные полномочия федеральных органов государственной власти, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ.

Общие принципы организации местного самоуправления, как предмет совместного ведения предполагает, что в случаях регулирования соответствующих правоотношений вне профилирующего закона федеральные органы государственной власти обязаны действовать в рамках принципов разграничения полномочий по предметам совместного ведения. Это подразумевает обязанность последних устанавливать полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в соответствующей сфере в отношении местного самоуправления.

Статья 26.1 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ установила общий порядок закрепления полномочий, осуществляемых органами государственной власти субъекта Федерации по предметам ведения РФ. Они определяются федеральными законами,

¹ В составе дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации могут быть выделены дотации, отражающие отдельные факторы и условия, учитываемые при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Федерации. Объем указанных дотаций не может превышать 10 процентов объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. // Пункт 7 статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-Ф (ред. от 19.07.2009). // "Собрание законодательства РФ", 03.08.1998, N 31, ст. 3823; 20.07.2009, N 29, ст. 3618.

издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, а также соглашениями.

Выше диссертант отмечал необходимость приведения статьи 26.1 в соответствие с предлагаемыми изменениями и дополнениями в часть 4 статьи 1 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ.

Таким образом, часть 3 статьи 26.1 необходимо изложить в следующей редакции:

«3. Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, устанавливаются федеральными законами и определяются издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также соглашениями.»

Далее часть 7 статьи 26.3 рассматриваемого закона подтверждает право федеральных органов делегировать органам государственной власти субъектов Федерации часть своих полномочий (в том числе и нормотворческих) по предметам ведения РФ¹.

При установлении полномочий федеральных органов государственной власти независимо от предмета регулирования в соответствующих законах должна быть оговорена возможность определения полномочий, осуществляемых органами государственной власти субъекта Федерации по предметам ведения РФ. В противном случае Президент РФ и Правительство РФ не должны руководствоваться рассматриваемой статьей Закона. Но в Федеральном законе от 6 октября 1999 года №184-ФЗ не закреплена обязательность законодательного установления рассматриваемого права.

Диссертант предполагает, что установление данного ограничения является обязательным, оно определило бы грани возможного делегирования полномочий органов государственной власти РФ её субъектам.

Рассматривая в комплексе Федеральный закон от 6 октября 1999 года №184-ФЗ и Закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, можно выстроить схему правоотношений по наделению органов местного

¹ Отметим, что указанная норма закона не рассматривает договора о разграничении полномочий как форму определения полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам ведения РФ. Это подтверждает устоявшийся в науке тезис о том, что в указанных случаях не проводится разграничение полномочий между уровнями публичной власти.

самоуправления отдельными государственными полномочиями¹, что в свою очередь является четвертым видом полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления:

На схеме 1 показано, что РФ может передавать на местный уровень только собственные полномочия по предметам исключительного ведения РФ и собственные полномочия по предметам совместного ведения и не может распоряжаться переданными ей полномочиями субъектов Федерации.

Диссертант считает, что такая форма наделения отдельными государственными полномочиями РФ органов местного самоуправления не соответствует принципам федерализма. Принцип разграничения предметов совместного ведения РФ и ее субъектов предполагает учет интересов и участие последних при регулировании федерацией соответствующих вопросов.

Также отметим, что на практике такая форма делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, которая, по сути, действует в обход органов государственной власти субъектов Федерации, использована только в отношении первичного воинского учета² и составления списков кандидатов в присяжные заседатели³

Указанные аспекты дают право предположить, что в рассматриваемых правоотношениях приемлемой формой остается делегирование федеральных полномочий органам государственной власти субъектов Федерации и дальнейшая, в установленном законом порядке, их передача органам местного самоуправления.

Субъекты Федерации могут передавать, во-первых, собственные полномочия по предметам исключительного ведения субъектов РФ и собственные полномочия по предметам совместного ведения, во-вторых, делегированные субъектам Федерации полномочия федеральных органов государственной власти. Такое разграничение обусловлено разницей объема прав и обязанностей органов государственной власти субъектов Федерации в отношении отдельных госу-

¹ См.: Схема 1. Приложение. С. 243.

² Пункт 2 статьи 8 Федерального закона от 28.03.1998 N 53-ФЗ (ред. от 28.06.2009) «О воинской обязанности и военной службе». // СЗ РФ, 30.03.1998, N 13, ст. 1475; 29.06.2009, N 26, ст. 3124.

³ Статья 5 Федерального закона от 20.08.2004 N 113-ФЗ (ред. от 22.12.2008) "О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации". // СЗ РФ, 23.08.2004, N 34, ст. 3528; 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6220.

дарственных полномочий переданных органам местного самоуправления.

Статья 19 Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ определяет несколько основных условий, выполнение которых необходимо и обязательно при осуществлении делегирования указанных отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления¹.

При передаче полномочий указанных вторым пунктом² законы субъектов Федерации должны дополнительно содержать права и обязанности органов и должностных лиц органов государственной власти и органов и должностных лиц местного самоуправления, аналогичные правам и обязанностям сторон делегирования, закрепленным в федеральном акте о передаче полномочий.

Анализ федерального и регионального законодательства на наличие правоотношений, закрепляемых рассматриваемыми нормами, показывает, что федеральный орган исполнительной власти: согласовывает структуру уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Федерации, осуществляющих переданные им полномочия; согласовывает назначение на должность руководителя органа исполнительной власти соответствующего субъекта Федерации, осуществляющего переданные ему полномочия.

Соответственно, высшее должностное лицо субъекта Федерации обязано согласовать с федеральным органом исполнительной власти структуру уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Федерации и назначение его руководителя.

В отношении темы диссертационного исследования важно, что из пункта 6.1 статьи 19 Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и пункта 7 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ следует возможность установления:

¹ 1) наделение должно быть осуществлено исключительно законом субъекта РФ; 2) закон должен содержать норму, согласно которой передача полномочий сопровождается выделением необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств; 3) органы государственной власти субъектов Федерации обязаны осуществлять контроль за реализацией переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

² Возможности передачи законами субъекта Федерации органам местного самоуправления полномочий РФ, переданных для осуществления органам государственной власти субъекта Федерации в соответствии с пунктом 7 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ должна быть установлена федеральным законом. // Подробнее см.: Мадьярова А.В. Передача субъектами Российской Федерации делегированных им федеральных полномочий органам местного самоуправления. // Муниципальная служба: правовые вопросы, 2008, № 3. С. 21-26.

прав и обязанности высшего должностного лица субъекта Федерации по осуществлению указанных полномочий органами местного самоуправления, в том числе права и обязанности по назначению руководителей органов местного самоуправления, осуществляющие соответствующие полномочия;

права и обязанности высшего должностного лица субъекта Федерации и обязанности органов местного самоуправления, связанные с определением структуры органов местного самоуправления, осуществляющих переданные полномочия.

Если с точки зрения единства системы исполнительной власти представляется логичным решение вопросов, связанных с определением структуры и руководителя органов исполнительной власти субъектов Федерации, осуществляющих переданные полномочия РФ, то в контексте местного самоуправления это является нарушением его общих принципов, а именно, принципа организационной обособленности органов местного самоуправления в системе управления государством. Этот вывод подтверждает и часть 4 статьи 34 Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ¹.

Следует отметить, что при наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в законах субъектов Федерации СКФО переданные полномочия РФ указываются как полномочия субъектов Федерации², тогда как они обязаны указывать на то, что это федеральные полномочия, переданные субъектам Федерации.

Органы государственной власти субъекта Федерации имеют вправо на установление Правительством РФ особого порядка реализации переданных им отдельных полномочий в соответствии с пунктом 7 статьи 26.3 указанного закона. Механизм установления такого порядка нормативными актами не определен, но допускается на конкретный срок и в целях совершенствования механизмов предоставления государственных услуг.

¹ Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных частями 5 и 11 статьи 37 и статьей 74.1 настоящего Федерального закона.

² Закон Республики Дагестан от 08.12.2006 N 70 "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов государственными полномочиями Республики Дагестан по перечислению финансовых средств на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты". // Дагестанская правда, N 323, 13.12.2006.

Данный непробированный на практике способ также может быть методом учета социально-экономических отличий субъектов Федерации.

Кроме этого, статьи 26.7 и 26.8 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ раскрывают способы учета местных особенностей и интересов населения субъектов Федерации, предусмотренные частью 3 статьи 11 Конституции РФ.

Статья 26.7 определяет, что заключение договоров о разграничении полномочий допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта РФ, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий.

Указанная норма закрепляет возможность отступления от норм федеральных законов, разграничивающих полномочия Федерации и ее субъектов. Но при этом рассматривает их роль как вспомогательную по отношению к законодательному регулированию. Договор о разграничении полномочий утверждается федеральным законом и, как отмечает Е.М. Шашкова, поскольку устанавливает изъятия из общего порядка разграничения полномочий, фактически являясь своего рода формой изменения норм федеральных законов в отношении конкретного субъекта Федерации, договор имеет приоритет перед федеральным законом¹.

В научной литературе отмечаются некоторые недостатки договоров о разграничении полномочий: несоответствие порядка досрочного прекращения действия договора о разграничении полномочий порядку их заключения²; отсутствие указания в статье, что федеральный закон об утверждении рассматриваемого договора должен быть в обязательном порядке одобрен Советом Федерации РФ³; ошибоч-

¹ См.: Шашкова Е.М. Договоры о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: забвение или реанимация. // Конституционное и муниципальное право, 2008, N 3. С. 11.

² См.: Астафичев П.А. Проблемы правового регулирования организации государственной власти в субъектах Российской Федерации. // Государственная власть и местное самоуправление", N 6, 2003. С. 47.

³ См.: Манахова Ю.В. Некоторые особенности договорного разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъекта РФ (в связи с внесением от 4 июля 2003 г. изменений и дополнений в ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"). // Государственная власть и местное самоуправление", N 4, 2004. С. 20.

ность постановки знака равенства между законом и договором по юридической силе¹; отсутствие обязанности установить и обосновать причинно-следственную связь между спецификой субъекта РФ и необходимостью корректировки законодательных норм; закон не определил сроки, форму и порядок представления замечаний и предложений субъектами Федерации, не являющимся стороной договора о разграничении полномочий, не установил порядок их рассмотрения и учета федеральным центром².

После вступления в силу рассматриваемой нормы, первый и пока единственный договор о разграничении полномочий заключен с Республикой Татарстан³. Рассматриваемый документ довольно лаконичен и в большей степени является политическим, нежели юридическим актом. Он по содержанию не отвечает требованиям статьи 26.7 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ. В договоре о разграничении полномочий не установлен перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Федерации, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами

По мнению автора этой работы, в решении этого вопроса следует исходить из того, что Совет Федерации РФ является представительством субъектов РФ, а также из полномочия Совета Федерации в обязательном порядке рассматривать законы о ратификации и денонсации международных договоров России. В связи с этим направление федерального закона в Совет Федерации РФ является обязательным, и соответственно следует говорить не о рассмотрении договора Государственной Думой РФ, а о рассмотрении его всем Федеральным Собранием РФ.

¹ См.: Хабриева Т.Я., Сивицкий В.А. Федеральное Собрание в 2003 году: вклад законодателей в развитие российского федерализма и местного самоуправления // Журнал российского права. 2003. N 12 С. 12; Безруков А.В. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов в условиях федеративных преобразований в России. // Государственная власть и местное самоуправление", 2005. N 9. С. 10. Крылов Б.С. Проблемы разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов. Федеративное устройство: реализация Конституции Российской Федерации. Сборник аналитических обзоров и рекомендаций / Редкол.: Крылов Б.С., Постовой Н.В. (Отв. ред.), Тихомиров Ю.А. - М.: Изд-во ВНИИСЗ РФ, 1995. - С. 52; Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации / О.Е. Кутафин - М.: Юристъ, 2002. - 175; Шахрай С.М. Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий как инструмент региональной политики федеративного государства // Договорные принципы и формы федеративных отношений в Российской Федерации: Проблемно-тематич. сб. М., 1999. С. 42; Умнова И.А. О феномене договорных отношений в Российской Федерации (Политико-правовая оценка и пути преодоления юридических коллизий) // Договорные принципы и формы... С. 24.

² См.: Шашкова Е.М. Договоры о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: забвение или реанимация. // Конституционное и муниципальное право, 2008, N 3. С. 12.

³ См.: <http://www.tatar.ru/append20.html>. // 14.03.2010.

субъекта Федерации, не определены условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон.

Более того, указанный документ перечисляет такие предметы ведения, в которых возможно перераспределение полномочий исполнительных органов государственной власти путем заключения соглашений между Правительством РФ и Кабинетом Министров РТ и законодательных органов путем внесения соответствующих законопроектов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ.

То есть отступления от федеральных законов по вопросам разграничения полномочий принимают форму федерального закона (в некоторых случаях форму закона субъекта Федерации) или соглашения. В таком случае возникает вопрос о целесообразности заключения такого рода договоров.

Среди ученых государствоведов отсутствует единое мнение о допустимости данной формы правового регулирования в сфере разграничения полномочий. Так, одни авторы утверждают, что договоры о разграничении являются инструментом нормализации взаимоотношений федерации и ее субъектов¹, более эффективной формой конкретизации конституционных норм о полномочиях совместного ведения РФ и ее субъектов, чем федеральный закон², а также позволяют учесть специфические интересы отдельно взятого региона³.

Другие исследователи полагают, что договоры создают дифференциацию между субъектами Федерации; практика договорных отношений может, в конечном счете, нанести ущерб конституционным принципам федерализма и государственному суверенитету РФ⁴.

Так Д.Н. Козак отметил: «Ошибочно мнение, что разграничение... должно проводиться не только законами, но и договорами ме-

¹ См.: Шахрай С.М. Роль договорных процессов в укреплении и развитии российского федерализма. // Федерализм власти и власть федерализма. М. 1997. С. 161 – 162.

² См.: Овсянян Ж.И. Двусторонние договоры РФ и республик в ее составе. // Северо-Кавказский юридический вестник. 1999, № 4. С. 42; Мамаев Р.Б. Состояние и перспективы законодательного обеспечения института разграничения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. // Право и политика. 2004, С. 123.

³ См.: Аринин А.Н. Проблемы развития российской государственности в конце XX века. // Федерализм власти и власть федерализма. М. 1997. С. 79.

⁴ Цитата по Рябов Е.В. Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: историко-теоретический аспект: диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01, 12.00.02.- Самара, 2006.- С 119. См.: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт / В.Е. Чиркин - М.: Зерцало, 1998. - С. 329; Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие / Умнова И.А.; Науч. ред.: Гаджиев Г.А.. - 2-е изд., испр. и доп. - М.: Дело, 2000. - С. 113.

жду органами государственной власти Федерации и ее субъектов. Практика показала - такой способ неизбежно ведет к неравенству субъектов Федерации между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти»¹.

Диссертант разделяет мнение последних и считает, что в настоящее время в системе федеративных отношений не должно быть места договорному механизму учета особенностей субъектов Федерации².

Законодательство РФ позволяет учитывать необходимые особенности и без заключения договора РФ с ее субъектами.

Соответствующие возможности дает статья 26.8 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, в соответствии с которой федеральные органы исполнительной власти по соглашению с исполнительными органами государственной власти субъекта Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ, рассматриваемому закону и иным федеральным законам. Соглашения заключаются в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Федерации.

Соглашения являются факультативным источником, ибо они определяют лишь полномочия в рамках одной ветви государственной власти, причем частично, а формализация этого официального документа производится в упрощенном порядке³.

При использовании соглашений для дифференциации полномочий органов государственной власти субъектов Федерации, исполнительные органы обязаны действовать в рамках закона, что, по сути, является основой принципа равенства всех субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной вла-

¹ Козак Д.Н. Федеральная реформа - новый этап в гармонизации российского законодательства. В кн.: Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. - М., 2003. - С. 9-10.

² Е.М. Шашкова отмечает, что возможность разграничения полномочий посредством договоров между Федерацией и субъектами Федерации, предусмотренная Конституцией Российской Федерации (ч. 3 ст. 11), аналогов в других федеративных государствах не имеет. // Шашкова Е.М. Договоры о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: забвение или реанимация. // Конституционное и муниципальное право, 2008, № 3. С. 13.

³ См.: Жданов А.Ф. Состояние и перспективы правового регулирования заключения соглашений о взаимном делегировании полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти // Журнал российского права, 2007, № 9. - С. 37.

сти. Предметом соглашения выступает передача осуществления части исполнительных полномочий при сохранении ответственности передающего органа за их исполнение. Из этого следует, что в форме соглашений организовывается решение государственных вопросов, которое не влечет серьезных диспропорций в осуществлении функций федеральной исполнительной власти в различных субъектах Федерации¹.

Эта форма закрепления полномочий ассоциируется с органами государственной власти единого государственного образования и с социально-экономическими различиями, обусловленными различными объективными факторами.

Соглашение о передаче органам государственной власти субъектов Федерации права на осуществление части полномочий федеральных органов государственной власти является формой «определения полномочий», тогда как делегирование федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Федерации – форма «установления полномочий».

Таким образом, передача осуществления части полномочий по соглашению не приведет к существенному перераспределению функций исполнительных органов власти.

Диссертант считает, что только эта форма должна исполнять роль вспомогательного механизма законодательному методу разграничения полномочий по предметам совместного ведения. Но, к сожалению, приходится констатировать факт, что в СКФО на практике данная форма почти не используется².

¹ См.: Чертков А.Н. Развитие договорного аспекта федеративных отношений в условиях современной России // Конституционное и муниципальное право. 2007, № 23. - С. 9.

² Органами исполнительной власти всех субъектов СКФО заключены соглашения с Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий о передаче друг другу осуществления части своих полномочий в решении вопросов защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий, организации и проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, организации тушения пожаров силами Государственной противопожарной службы, организации осуществления на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, осуществления поиска и спасания людей на водных объектах: с Правительством Республики Дагестан. // СЗ РФ, 31.03.2008, N 13, ст. 1311; с Правительством Республики Северная Осетия-Алания. // СЗ РФ, 24.09.2007, N 39, ст. 4681; с Правительством Кабардино-Балкарской Республики. // СЗ РФ, 24.09.2007, N 39, ст. 4679; с Правительством Ставропольского края. // СЗ РФ, 05.11.2007, N 45, ст. 5495; с Правительством Чеченской Республики. // СЗ РФ, 24.12.2007, N 52, ст. 6467; с Правительством Республики Ингушетия. // СЗ РФ, 24.09.2007, N 39, ст. 4682; с Правительством Карачаево-Черкесской Республики. // СЗ РФ, 24.12.2007, N 52, ст. 6465.

Таким образом, диссертант считает возможным подвести итоги параграфа в виде выводов:

- современный правовой подход к способам закрепления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления позволяет выделить понятия: «установление полномочий» - это утверждение полномочия в общем виде за определенным уровнем публичной власти либо за органом государственной власти или должностным лицом; «определить полномочие» - подробное раскрытие содержания полномочия и закрепление за конкретным органом власти;

- анализ норм Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ показал непоследовательность в использовании указанных понятий; несоответствие практики регулирования вопросов закрепления рассматриваемых полномочий законодательно установленным правовым формам. В силу этого возникает необходимость внесения изменений в рассматриваемый закон:

часть 4 статьи 1 после слов «устанавливаются Конституцией Российской Федерации» дополнить словами «федеральными конституционными законами,»:

часть 4 статьи 1 дополнить абзацами следующего содержания:

«Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяются принятыми в соответствии с установленными полномочиями нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами высшего должностного лица и высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, договорами о разграничении полномочий и соглашениями.

В целях настоящего закона применяются следующие понятия:

установить полномочие - утверждение полномочия в общем виде за определенным уровнем публичной власти либо за органом государственной власти или должностным лицом;

определить полномочие - подробное раскрытие содержания полномочия и закрепление за конкретным органом власти, при условии, что последнее не было предметом установления полномочия.»

часть 3 статьи 26.1 изложить в следующей редакции:

«3. Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, устанавливаются федеральными законами и определяются издаваемыми в соответствии с ними нормативными пра-

вовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также соглашениями.»;

- право на остаточные полномочия органов государственной власти субъектов Федерации привязано к доле в бюджете межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, что в определенной степени нивелирует возможность учета местных особенностей;

- также отмечена зависимость объема полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления от доли межбюджетных трансфертов из консолидированного бюджета субъектов Федерации (за исключением субвенций) в бюджете муниципального образования;

- форма наделения отдельными государственными полномочиями РФ органов местного самоуправления не соответствует принципам федерализма. Принцип разграничения предметов совместного ведения РФ и ее субъектов предполагает учет интересов и участие последних при регулировании федерацией соответствующих вопросов;

В рассматриваемых правоотношениях приемлемой формой остается делегирование федеральных полномочий органам государственной власти субъектов Федерации и дальнейшая, в установленном законом порядке, их передача органам местного самоуправления;

- диссертант считает, что в настоящее время в системе федеративных отношений не должно быть места договорному механизму учета особенностей субъектов Федерации. Законодательство РФ позволяет учитывать необходимые особенности и без заключения договора РФ с ее субъектами. Речь идет о соглашениях о передаче органам государственной власти субъектов Федерации права на осуществление части полномочий федеральных органов государственной власти. Только соглашения должны исполнять роль вспомогательного механизма законодательному методу разграничения полномочий по предметам совместного ведения;

- соглашения являются формой «определения полномочий», тогда как делегирование федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Федерации – форма «установления полномочий».

2.2. Роль органов государственной власти субъектов Федерации в сфере обеспечения гарантий прав местного самоуправления

Одним из важнейших направлений взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления является обеспечение гарантий прав местного самоуправления.

По мнению О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева¹, Е.С. Шугриной², система гарантий прав местного самоуправления охватывает всю совокупность условий и средств, обеспечивающих их реализацию и правовую защиту. Настоящее определение обладает устойчивостью в науке муниципального права, поэтому оно будет взято за основу в изучении обозначенного вопроса³.

Е.С. Шугрина, отмечая, что в научной литературе нет однозначного мнения о том, что есть «право на местное самоуправление» и «право на осуществление местного самоуправления»⁴, утверждает, что их следует различать⁵. «Первое шире второго, права местного самоуправления имеют весьма важную компетенционную (муниципальных образований, органов и должностных лиц местного самоуправления) составляющую»⁶.

Отсюда исходит, что «гарантии местного самоуправления» и «гарантии осуществления местного самоуправления» это два взаимозависимых, но разных понятия. Природа местного самоуправления предполагает, что, раскрывая и гарантируя первое, государство обязано развивать второе.

Касательно темы исследования необходимо отметить, что категория «гарантии местного самоуправления» включает в себя и влияет

¹ См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – С. 636.

² См.: Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С. 301.

³ Другие авторы делают упор на обеспечение реальных возможностей реализации гражданами их прав на местное самоуправление и отмечают, что это также своеобразный механизм ограничения государственной власти, которая всегда стремится к усилению своего влияния на местном уровне, включая сферу местного самоуправления. См.: Бондарь Н.С., Авсеенко В.И., Бочаров С.Н. и др. Муниципальное право Российской Федерации. - М.: Юнити-Дана. 2003. – С. 511.

⁴ Анализ точек зрения см.: Шугрина Е.С. Понятие конституционного права на осуществление местного самоуправления. // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы Международной научно-практической конференции 4-6 декабря 2008 г. М., 2009. С. 353 – 356.

⁵ См.: Там же. С. 364.

⁶ Цитата там же. С. 356. См.: Васильев В.И. Муниципальное право России. - М.: ЮстицИнформ. 2008. - С. 49.

на полномочия федеральных и региональных органов государственной власти, которые обязаны соблюдать как права местного самоуправления, так и право на его осуществление гражданами страны.

Указанные выше авторы провели классификацию гарантий местного самоуправления: общие (организационно-политические, экономические, духовные, социальные) и специальные (юридические). Последние представляют собой правовые средства обеспечения деятельности местного самоуправления, которые установлены как на уровне федеральном, так и субъектов Федерации¹. Они включают в себя гарантии, обеспечивающие организационную, финансово-экономическую самостоятельность местного самоуправления, судебную и иные формы защиты местного самоуправления.

Отметим, что Конституцией РФ, федеральными законами устанавливаются некие «федеральные стандарты», которые в научной литературе подвергались исследованию.

В ходе реформы местного самоуправления на основании проведенного анализа были выявлены характерные проблемы: проблема реализации квалификационных требований к руководящим кадрам и несоответствие финансовых расходов собственным доходам. Эти проблемы порождают правовые механизмы нарушения гарантий местного самоуправления.

В силу этого в рамках настоящего параграфа диссертантом будут рассмотрена роль органов государственной власти субъектов СКФО в общественных отношениях, которые охватывают совокупность условий и средств, обеспечивающих реализацию и правовую защиту местного самоуправления по указанным выше вопросам.

В конституциях (уставах) субъектов СКФО отражены основные положения Конституции РФ, Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ, Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, Федерального конституционного закона от 31.12.1996 N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации"² и т.д.

Говорить о какой либо специфике конституционного (уставного) регулирования гарантий местного самоуправления субъектами СКФО не приходится. Это обусловлено, во-первых, современной концепцией федеративных отношений, во-вторых, нежеланием орга-

¹ См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – С. 637.

² Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 N 1-ФКЗ (ред. от 05.04.2005) "О судебной системе Российской Федерации". // СЗ РФ, 06.01.1997, N 1, ст. 1; 11.04.2005, N 15, ст. 1274.

нов государственной власти субъектов Федерации предоставлять местному самоуправлению гарантии, не предусмотренные федеральным законодательством.

Анализ нормативных правовых актов субъектов Федерации в пределах СКФО, практики непосредственной деятельности органов государственной власти этих регионов показал их значительную роль в сфере обеспечения гарантий прав местного самоуправления. Как бы ни преувеличивалась роль федеральных органов государственной власти, непосредственным воплощением дефиниций Конституции о местном самоуправлении занимаются органы государственной власти субъектов Федерации. Примером могут служить субъекты Федерации, в которых не действовало местное самоуправление.

Статья 2 Федерального закона от 24.11.2008 N 207-ФЗ "О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике" определяет основные положения, которые необходимо урегулировать законами республик до 1 марта 2009 года¹. Три из четырех рассматриваемых вопросов касаются правового положения и сроков полномочий депутатов представительных органов и глав муниципальных образований.

От тех, кто руководит государственными и муниципальными органами, очень многое зависит. Ведь то, что "кадры решают все", как и "влияние личности на ход истории", признают все реально мыслящие. Однако с кадрами в стране дела обстоят пока неблагоприятно².

Решение проблемы отсутствия квалифицированных руководящих кадров входит в сферу гарантий организационной самостоятельности местного самоуправления, которые обязаны обеспечить органы государственной власти субъектов Федерации.

¹1) определяют территории, устанавливают границы муниципальных образований и наделяют вновь образованные муниципальные образования статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района; 2) устанавливают численность депутатов представительных органов первого созыва городских, сельских поселений, городских округов, муниципальных районов; 3) определяют на первый срок полномочий правовое положение глав городских, сельских поселений, городских округов, муниципальных районов в структуре органов местного самоуправления муниципальных образований и порядок замещения указанных должностей; 4) определяют срок полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва, а также первый срок полномочий избираемых на муниципальных выборах глав муниципальных образований.

² См.: Пылин В.В. Некоторые аспекты реформирования муниципальной службы. // Государственная власть и местное самоуправление", 2006, N 7. - С. 32-37

Важнейшим условием эффективности местного самоуправления является его организационная структура¹, которая должна соответствовать задачам и функциям местного самоуправления, служить оптимальному сочетанию местных, региональных и общегосударственных интересов².

Известно, что в структуру органов местного самоуправления входят представительный орган муниципального образования³, глава муниципального образования⁴, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), наличие которых является обязательным, а также контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Из всех вышеперечисленных наибольший интерес представляют исполнительно-распорядительные органы. Территории субъектов Федерации образуют многочисленные муниципальные образования, где «именно на местную администрацию, как исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, законом возложены обязанности организации осуществления местного самоуправления на территории муниципального образования»⁵. А местной администрацией руководит глава местной администрации на принци-

¹Отметим, что многими учеными указывается на неоправданное использование в ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131 понятия «структура органов местного самоуправления» См.: например: Муниципальное право РФ.// Под. общ. ред. Ю.А. Дмитриева. Ростов н/Д.: Элит. 2007. - С. 290; Незнамова Е.А. К вопросу о некоторых новых положениях законодательства о местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. N 5. С. 8.

² См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – С. 320

³ См.: подробнее: Муниципальное право России: Учебник для вузов // Под ред. проф. А.С. Прудникова, проф. А.М. Никитина. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 222; Ярошенко А.А. Проблемы реформы организации системы органов местного самоуправления в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. №7 С. 11-13; М.В. Масловская, Р.Л. Якин. К вопросу о статусе представительного органа муниципального образования. // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 23 С. 21 – 26.

⁴ В соответствии с ч. 1 ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131 главой муниципального образования является высшее должностное лицо муниципального образования, наделенное уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

⁵ См.: Абдулазизова П.Г. Местная администрация муниципального образования: организационно-правовые аспекты. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02: - М., 2008. - С.4.

пах единоначалия¹, при этом являясь воплощением государственности в дуалистической теории местного самоуправления. Плюс ко всему, глава администрации несет персональную ответственность за деятельность данного органа и от его (главы местной администрации) правового статуса зависит эффективное функционирование отраслевых (функциональных) и территориальных органов местной администрации. То есть в большей степени от его деятельности зависит реализация прав на местное самоуправление.

Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования (далее – глава администрации).

Способ формирования должности главы администрации влияет на объем его правового статуса и возможность регулирования последнего органами государственной власти субъектов Федерации.

Так в Чеченской Республике определяя правовое положение глав вновь образованных муниципальных образований в структуре органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований закрепили муниципальные выборы, как способ формирования данной должности. Определили, что глава вновь образованного муниципального образования в период первого срока полномочий возглавляет местную администрацию, а в сельских поселениях еще исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального сельского поселения².

В Республике Ингушетия пошли по другому пути. Глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и, соответственно, в муниципальных районах (городских округах) в первый срок полномочия председателя представительного органа муниципального образования, а в сельских (городских) поселениях возглавляет местную администрацию и исполняет

¹ Рассматриваемый принцип предполагает, что глава местной администрации может непосредственно руководить органами и структурными подразделениями местной администрации либо назначает руководителей данных подразделений; издает распоряжения по вопросам организации работы местной администрации; определяет структуру местной администрации (хотя она и утверждается представительным органом).

² Статья 5 Закона Чеченской Республики от 27.02.2009 N 20-РЗ "О мерах по организации органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований в Чеченской Республике". // "Вести Республики", N 37 (969), 03.03.2008;

полномочия председателя представительного органа муниципального образования¹.

Таким образом, в муниципальных районах (городских округах) Республики Ингушетия глава администрации назначается по контракту, что, по нашему мнению, в контексте региональных интересов органов государственной власти субъектов Федерации является наиболее предпочтительными.

В Ставропольском крае представительные органы всех муниципальных районов формируются путем делегирования глав поселений и депутатов представительных органов входящих в состав муниципального района. Этот способ относится только к муниципальному району и зависит только от воли выраженной представительными органами не менее чем двух третей поселений, входящих в состав муниципального района. Данный способ в соответствии с пунктом 5 части 2 статьи 36 Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131 подразумевает избрание главы муниципального образования из состава представительного органа муниципального района и назначение главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности².

Процедура назначения главы местной администрации, закрепленная Законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, не противоречит статье 12 Конституции РФ в части гарантии самостоятельности органов местного самоуправления.

Актуальность рассматриваемого вопроса подтверждается тем, что с каждым годом увеличивается доля муниципальных образований, в частности муниципальных районов и городских округов, где глава муниципального образования в соответствии с уставом исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

¹ Закон Республики Ингушетия от 27.02.2009 N 6-РЗ "О формировании органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в Республике Ингушетия". // "Ингушетия", N 26-27, 03.03.2009.

² Подробнее см.: Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е. Формирование представительного органа муниципального района из представителей поселений Журнал российского права", 2008, N 3. С. 26 - 36; Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: правовая теория и социальная практика. // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2004. С. 60 – 65; Джагарян А.Д., Шевченко Н.В. Конституционно-правовые проблемы нового порядка формирования представительного органа муниципального района // Право и политика.2006. N 11. С. 80 – 88.

Также мало изучены аспекты обеспечения гарантии местного самоуправления при назначении главы администрации по контракту в совокупности с региональным законодательством.

Возможность устанавливать дополнительные требования к кандидатам на замещение должности главы администрации органами государственной власти субъектов Федерации, участие последних в процедуре назначения главы местной администрации неоднозначно воспринимается представителями органов местного самоуправления. В частности, есть мнение, что глава администрации, назначаемый по контракту, в большей степени подвержен контролю органов государственной власти субъектов Федерации¹.

Так, субъектам Федерации предоставлена возможность административного влияния на исполнительные органы местного самоуправления через участие в формировании конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение должности главы администрации и его отзыва в тех муниципальных образованиях, которые выбрали для себя такую модель формирования исполнительных органов². В соответствии с частью 5 статьи 37 Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ при формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе (городском округе) две трети ее членов назначаются представительным органом муниципального района (городского округа), а одна треть - законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Федерации.

Федеральным законом от 18 апреля 2005 г. N 34-ФЗ³ закрепляется право субъектов Федерации при формировании конкурсной комиссии назначить членов конкурсной комиссии в количестве, равном количеству членов, назначаемых представительным органом муниципального образования, что привело к расширению возможности

¹ Следует отметить, что в аспекте конституционных гарантий организации местного самоуправления Конституционный Суд РФ определил обязанность как федерального законодателя, так и законодателя субъекта Российской Федерации обеспечивать безусловное право населения, избранных им представительных органов местного самоуправления самостоятельно, без вмешательства органов государственной власти и государственных должностных лиц формировать органы местного самоуправления. // Определение КС РФ от 2 ноября 2000 г. № 236-О // Вестник КС РФ. 2001. № 2

² См.: Корсакова С.В. Муниципально-правовая политика в РФ: реализация принципа самостоятельности местного самоуправления. // Муниципальная служба: правовые вопросы, 2008, N 2. С. 55.

³ Федеральный закон от 18 апреля 2005 г. N 34-ФЗ "О внесении изменений в статью 85 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2005. N 17. Ст. 1480.

влияния на решение конкурсной комиссии при выборе главы исполнительного органа. Жизнь дает нам достаточно красноречивых примеров такого влияния. Так, в Ставропольском крае из 25 глав администраций муниципальных районов, назначенных по результатам работы конкурсных комиссий, 20 человек - в прошлом главы государственных районных администраций, назначаемые ранее правительством края, двое - в прошлом первые заместители глав государственных администраций¹. Теми же полномочиями воспользовались и органы государственной власти Республики Ингушетия.

Вместе с тем прослеживаются положительные результаты в виде возможности установления органами государственной власти субъектов Федерации более высоких требований для глав администраций.

Наибольший интерес в научных кругах вызвали части 3,4 статьи 37 Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, где говорится, что условия контракта для главы администрации муниципального района (городского округа) утверждаются законом субъекта Российской Федерации в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Федерации, а также законом субъекта Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы администрации.

Так, С.В. Куденеев указывает на возможность законного влияния органов государственной власти на процессы назначения и освобождения главы местной администрации². А.А. Ярошенко утверждает, что система отношений органов местного самоуправления с органами государственной власти постольку, поскольку она касается выполнения государственных полномочий, строится на основе прямой подчиненности³. Н.Е. Егорова, ссылаясь на условия переходного периода муниципальной реформы и наличие проблем в процессе эф-

¹ См.: Корсакова С.В. Муниципально-правовая политика в РФ: реализация принципа самостоятельности местного самоуправления. // Муниципальная служба: правовые вопросы, 2008, N 2. С. 55.

² См.: Куденеев С.В. Проблемы обеспечения законности при реализации нового Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (на примере Республики Мардовия). // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 3. С. 6 - 13.

³ См.: А.А. Ярошенко Проблемы реформы организации системы органов местного самоуправления в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 7. С 11 – 13.

фективного осуществления местного самоуправления, оправдывает такие меры¹.

Наиболее оптимальной является точка зрения Е.С. Шугриной, которая говорит по данному вопросу, что «отношения органов государственной власти и органов местного самоуправления построены на основе принципа дуализма: необходимости обеспечения единства публичной власти в государстве и самостоятельности местного самоуправления»².

Именно под предлогом необходимости обеспечения единства публичной власти был принят Закон о муниципальной службе³, также предоставляющий органам государственной власти субъектов Федерации значительные полномочия по определению правового статуса главы администрации⁴.

Очевидно, что обеспечение гарантий местного самоуправления напрямую зависит от его кадрового потенциала. В этом контексте можно согласиться с утверждением А.Н. Козырина, что состояние муниципальной службы, профессионализм управленческого аппарата на местах во многом определяют качество публичных услуг, предоставляемых гражданам муниципальными органами⁵.

¹ См.: Н.Е. Егорова Муниципальная реформа в Российской Федерации и структура органов местного самоуправления. // Журнал российского права. 2007. №12 С. 110 - 117.

² См.: Шугрина Е.С. Формы и пределы вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления. // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. №7. С. 26 - 32.

³ Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 17.07.2009) "О муниципальной службе в Российской Федерации". // СЗ РФ, 05.03.2007, N 10, ст. 1152; 20.07.2009, N 29, ст. 3597.

⁴ Из актуальных проблем, возникающих на уровне федерального регулирующего правового статуса главы администрации, можно выделить следующее:

-основания досрочного прекращения полномочий, а именно в пункте 8 части 10 статьи 37 рассматриваемого закона добавить такое основание прекращения полномочий, как выезд за пределы субъекта Федерации на постоянное место жительства;

-установить зависимость между сроками полномочий главы администрации и представительного органа, поскольку отсутствие такой зависимости является пробелом и порождает проблемы как правоприменительного, так и практического характера, особенно в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования или представительного органа местного самоуправления. Данный вопрос является предметом регулирования уставов муниципальных образований и не находит своего отражения в их тексте;

-установление федеральным законодательством «системы сдержек против необоснованных действий, как представительного органа власти» в лице главы муниципального образования, «так и главы администрации, закрепление разумных, цивилизованных процедур разрешения возможных разногласий между ними». // Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 201.

⁵ См: Постатейный комментарий к Федеральному закону от 02.03.2007г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Под редакцией А.Н. Козырина. М.: 2007. С 3.

Если на уровне субъектов Федерации будет создана совершенная нормативно – правовая база, которая учитывает исторически сложившиеся традиции, можно будет говорить о соблюдении гарантий, предусмотренных Конституцией РФ, и, в значительной степени, о создании необходимых правовых и организационных условий для становления и развития местного самоуправления.

Преследуя названные цели, в Республике Дагестан был принят Закон от 11 марта 2008г №9 «О муниципальной службе в Республике Дагестан»¹ (далее – Закон о муниципальной службе в РД), который, по традиции, повторяет большинство норм федерального закона, но есть и некоторые отличия.

Так, Законом о муниципальной службе в РД приняты типовые квалификационные требования, на основе которых муниципальным правовым актом устанавливаются квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу, знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

В соответствии с Законом Республики Дагестан от 10.06.2008 года №28 «О перечне муниципальных должностей и реестре должностей муниципальной службы» должность главы местной администрации муниципального района»² (городского округа) является высшей должностью муниципальной службы. К рассматриваемой должности предъявляются следующие квалификационные требования: наличие высшего профессионального образования; стаж муниципальной службы не менее 6 лет или стаж работы по специальности не менее 7 лет; знание законодательства соответствующего направлению деятельности, основ муниципального управления, отечественного и зарубежного опыта в установленной сфере, методов управления коллективом; навыки ведения деловых переговоров, публичных выступлений³. Закон Республики Ингушетия от 27.02.2009 N 6-РЗ "О фор-

¹ Дагестанская правда. 14.03.2008. №№ 73 - 74.

² Дагестанская правда. 11.06.2008. №№ 171 – 172.

³ Правовой анализ уставов муниципальных районов и городских округов Республики Дагестан показал что:

-ни в одном муниципальном образовании, где глава местной администрации назначается по контракту, не говорится о сроке полномочий, предусмотренных частью 2 статьи 37 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131.

-не установлены дополнительные требования к кандидатам на замещение должности главы администрации, что является упущением представительных органов местного самоуправления.

-недостаточно регламентирован вопрос разграничения полномочий главы муниципального образования и главы администрации.

мировании органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в Республике Ингушетия" устанавливает возрастную ценз для главы местной администрации – не менее 25 лет.

Отметим, что предъявляемые субъектами СКФО квалификационные требования к главе администрации во многом аналогичны с рассмотренным выше законом РД¹.

Обнадеживает выбранный курс долгосрочного развития муниципальной службы путем заключения контракта с подготовленными и образованными руководителями.

Нельзя не отметить тот факт, что в случае избрания главы муниципального образования на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и исполнения полномочий главы местной администрации на него не распространяются требования установленные законами субъектов Федерации.

Также следует отметить, что рассматриваемый способ замещения должности главы администрации исключает возможность приме-

Представляется, что от правильного понимания и подхода к этому вопросу, в конечном счете, зависит уровень обеспеченности прав и интересов каждого гражданина на местное самоуправление. Требуется более детальная регламентация на уровне субъектов Федерации правового статуса главы администрации, но, к сожалению, федеральное законодательство не предоставляет такого права (по значительным вопросам), а органы местного самоуправления «не умеют» либо не хотят вводить себя в какие-либо правовые рамки. // Архив Управления территориального развития и местного самоуправления Президента Республики Дагестан. 2008 г.

¹ Закон Ставропольского края от 24.12.2007 N 78-кз (ред. от 16.10.2008, с изм. от 12.12.2008) "Об отдельных вопросах муниципальной службы в Ставропольском крае" (вместе с "Типовыми квалификационными требованиями для замещения должностей муниципальной службы в Ставропольском крае", "Типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих муниципальной службы в Ставропольском крае", "Порядком исчисления стажа муниципальной службы и зачета в него иных периодов трудовой деятельности", "Типовой формой контракта с лицом, назначаемым на должность главы местной администрации", "Аттестационным листом муниципального служащего"). // Ставропольская правда, N 305-306, 26.12.2007; N 276-279, 16.12.2008; Закон Чеченской Республики от 26.06.2007 N 36-РЗ (ред. от 15.05.2009) "О муниципальной службе в Чеченской Республике". // СПС Консультант плюс. Регион; Вести Республики, N 94 (1026), 22.05.2009; Закон Карачаево-Черкесской Республики от 15.11.2007 N 75-РЗ "О некоторых вопросах муниципальной службы в Карачаево-Черкесской Республике". // День Республики, N 216-217, (17323), 24.11.2007; Закон Кабардино-Балкарской Республики от 04.07.1998 N 8-РЗ (ред. от 12.01.2009) "О муниципальной службе в Кабардино-Балкарской Республике". // Кабардино-Балкарская правда, N 124, 10.07.1998; // Официальная Кабардино-Балкария, N 5, 23.01.2009; Закон Республики Северная Осетия-Алания от 31.03.2008 N 7-РЗ (ред. от 22.12.2008) "О муниципальной службе в Республике Северная Осетия-Алания" // Газета Северная Осетия, N 70 (25121)-71 (25122), 22.04.2008-23.04.2008; N 18 (25312), 05.02.2009; Закон Республики Ингушетия от 10.04.2009 N 13-РЗ "Об отдельных вопросах муниципальной службы в Республике Ингушетия". // Ингушетия, N 63-64, 28.04.2009.

нения на практике пробелов, возникающих при установлении ограничений, связанных с муниципальной службой.

Речь идет о запрете на замещение должности муниципальной службы при наличии близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Помимо этого проблемы возникают также при применении норм Закона, устанавливающих предельный возраст для замещения должности муниципальной службы.

В соответствии с частью 2 статьи 1 Закона о муниципальной службе настоящим Федеральным законом не определяется статус депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, поскольку указанные лица не являются муниципальными служащими. Следовательно, рассматриваемые ограничения не распространяются на правоотношения связанные с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью муниципального служащего главе муниципального образования. Нивелируется такое основание для увольнения главы администрации, как достижение предельного возраста для прохождения муниципальной службы.

Если последнее на муниципальном уровне не вызывает социального обострения, то первое дает почву для развития такового. Отсутствие ограничения на замещение должности муниципальной службы при наличии близкого родства или свойства с главой муниципального образования, исполняющего обязанности главы местной администрации, вызвали прецеденты назначения братьев, сыновей заместителями главы муниципального образования, руководителями структурных подразделений в муниципальных образованиях субъектов СКФО. Это объясняется исторически сложившимися крепкими родовыми связями жителей соответствующих субъектов Федерации. Но, в то же время, вызывает обоснованное недовольство предвзятый выбор глав муниципальных образований.

В целях недопущения социальной дестабилизации, нарушения гарантий равного доступа к муниципальной службе диссертант предлагает внесение изменений в Закон о муниципальной службе:

пункт 5 части 1 статьи 13 изложить в следующей редакции:

«5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с муниципальным служащим, главой муниципального образования, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому; »

Способ формирования должности главы администрации влияет на объем его правового статуса, что противоречит духу закона. Данная коллизия требует разрешения в действующем федеральном законодательстве.

Диссертант считает, что статус и ограничения главы муниципального образования, замещающего должность главы администрации, должны быть обусловлены не только гарантиями выборных должностных лиц местного самоуправления, но и природой исполняемых им полномочий.

Диссертант может отметить следующие способы решения обозначенной проблемы:

1) если исходить из того, что у муниципального образования должно быть право выбора способов формирования рассматриваемой должности, то в случае совмещения должности главы муниципального образования с главой администрации федеральным законом органам государственной власти субъектов Федерации должно быть предоставлено право предъявления квалификационных требований, обусловленных выполнением функций главы администрации. В этом случае будут обеспечены не только гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления, но и учтены интересы органов государственной власти субъектов Федерации. Данный подход предполагает изменения, точнее ограничения конституционных прав граждан избирать и быть избранным в органы местного самоуправления;

2) диссертант считает, что практика заключения контракта как способа замещения должности главы местной администрации доказала свою эффективность. Этот способ обеспечивает гарантии определенной обособленности местного самоуправления от государственной власти и соответствие профессиональному уровню, необходимому для решения переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, он и должен стать единственным. В связи с этим предлагается поэтапно, в первую очередь в муниципальных районах и городских округах, а в перспективе и во

всех муниципальных образованиях, ввести запрет на совмещение должности главы муниципального образования с главой администрации.

Двойственность природы местного самоуправления также отражает его финансовая база, которая складывается из собственных доходов и поступлений из государственного бюджета. Н.А. Рогальская отмечает, что финансовым взаимоотношениям государственных органов и органов местного самоуправления присуща повышенная конфликтность¹. Доходы бюджетов, соответственно и возможность обеспечения гарантий финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления, напрямую зависят от действий и решений органов государственной власти субъектов Федерации.

Из всего комплекса правоотношений гарантирующих финансово-экономическую самостоятельность больше всего проблем возникает при обеспечении прав органов местного самоуправления на формирование, утверждение и исполнение местного бюджета.

Анализ межбюджетных отношений свидетельствует о том, что принцип самостоятельности как на уровне субъектов Федерации, так и на уровне местного самоуправления не всегда получает достаточное практическое подтверждение.

Статья 8 БК РФ закрепляет бюджетные полномочия субъектов Федерации в отношении органов местного самоуправления². В предыдущем параграфе настоящей работы было отмечена зависимость объема полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления от доли межбюджетных

¹ См.: Рогальская Н.А. Финансовый контроль в системе управления государственными и муниципальными ресурсами : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 - М, 2006. - С. 43.

² Установление порядка представления в исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации утвержденных местных бюджетов, отчетов об исполнении местных бюджетов и иной бюджетной отчетности, установленной федеральными органами государственной власти; определение порядка установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации; установление нормативов отчислений доходов в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с настоящим Кодексом и законодательством о налогах и сборах в бюджеты субъектов Российской Федерации; установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации; предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации; установление общего порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов; временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления.

трансфертов из консолидированного бюджета субъектов Федерации (за исключением субвенций) в бюджете муниципального образования¹.

П.А. Ибрагимова отмечает, что Северный Кавказ поражен дотационностью². В рамках СКФО доля в бюджетах субъектов межбюджетных трансфертов из федерального бюджета превышает 20 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Федерации. Соответственно, органы государственной власти последних должны действовать только в рамках полномочий установленных федеральным законодательством.

Абсолютное большинство муниципальных образований СКФО можно причислить к числу высокодотационных. Поэтому основным источником доходной части бюджетов муниципальных образований остаётся финансовая помощь субъекта Федерации³.

Проведенный диссертантом анализ бюджета муниципального образования «Каякентский район» Республики Дагестан (население более 54 тыс. чел., объем валового продукта составляет более 300 млн. рублей) за 2009 год показал самообеспеченность всего на 13 %, в то время как из каждого рубля собранных на территории муниципалитета налогов в 2009 году в местном бюджете оставалось 5 копеек! То есть 5% от всех налогов. При этом поступления из республиканского бюджета в целом составляют около 290 млн. рублей, тогда как всего бюджет составляет 335 млн. рублей. Однако эта сумма районом самостоятельно не распределяется в виду того, что статьи расходов изначально известны – образование, здравоохранение, культура, аппарат управления. Это с одной стороны. С другой стороны, несмотря на увеличение бюджетов муниципальных районов в среднем на 8% по Республике и, при этом, учитывая официальный прирост цен, то есть инфляцию, на грани более 8 %, а также целевую направленность бюджетных средств (субсидии, дотации), приходится констатировать, что с каждым годом наблюдается удельное снижение бюджетных средств муниципалитетов Республики⁴.

Диссертантом уже было отмечено, что в силу отсутствия финансово-экономической самостоятельности муниципальных образо-

¹ См.: Параграф 1 главы 2 настоящей работы. С. 90

² См.: Ибрагимова П.А. Дотационность регионального бюджета и пути ее преодоления (На примере Республики Дагестан) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Махачкала, 2002. - С. 4.

³ См.: Осипов А.П. Местные бюджеты России в новых законодательных условиях // Практика муниципального управления. 2006 октябрь. С. 37-39.

⁴ Архив администрации муниципального образования «Каякентский район». 2009.

ваний в большинстве субъектов Федерации не обеспечиваются гарантии невмешательства в деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения¹. Это обусловлено вызванными бюджетной недостаточностью муниципальных образований дополнительными полномочиями органов государственной власти субъектов Федерации в бюджетном процессе.

Очевидно, что полномочия органов государственной власти субъектов Федерации по отношению к органам местного самоуправления дотационного и самодостаточного муниципального образования сильно превалируют в сторону первых. При этом вопросы местного значения остаются неизменными, как и конституционно-правовые принципы местного самоуправления.

В соответствии со статьей 157 БК РФ контрольный орган, созданный законодательным (представительным) органом субъекта Федерации, финансовый орган субъекта Федерации и (или) иной орган, уполномоченный органом исполнительной власти субъекта Федерации, вправе проводить проверки местных бюджетов - получателей межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации. Кроме того, если они превышают 10 процентов, то муниципальные образования не имеют права превышать установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации нормы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления; 70 процентов объема собственных доходов местных бюджетов - осуществляются следующие дополнительные к вышеустановленным меры:

1) подписание соглашений с финансовым органом субъекта Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета;

2) представление местной администрацией в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в установленном им порядке документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства РФ внесенного в представительный орган муниципального образования проекта местного бюджета на очеред-

¹ См.: Параграф 1.3 главы 1 настоящей работы. С. 72.

ной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

3) проведение не реже одного раза в два года внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольными органами субъекта Федерации;

4) иные меры, установленные федеральными законами.

При несоблюдении органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Федерации, определенных бюджетным законодательством РФ, а также при нарушении предельных значений дефицита и предельного объема муниципального долга, установленных пунктом 3 статьи 92.1 и статьи 107 БК РФ, финансовые органы субъектов Федерации вправе принять решение о приостановлении (сокращении) в установленном ими порядке предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) соответствующим местным бюджетам до приведения в соответствие с требованиями настоящей статьи положений, обуславливающих условия предоставления межбюджетных трансфертов.

Указанные формы стимулирования муниципальных образований к развитию налогового потенциала и повышению качества управления местными финансами вызвали обратный эффект. Органам государственной власти выгодно, чтобы муниципальные образования оставались усеченными в части обеспечения гарантий финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления.

Таково видение муниципальных образований по поводу настоящего вопроса: финансовая политика субъектов России построена так, что активная работа по сбору налоговых платежей и неналоговых поступлений в виде собственных доходов отражается сокращением государственных расходов (субсидии, дотации). При решении вопроса об оказании финансовой помощи муниципальным образованиям органы государственной власти руководствуются правом осуществления проверки обоснованности представления финансовой помощи, а после принятия положительного решения – правом проверять достаточность мер по увеличению доходов местных бюджетов. Пользуясь таким правом, государственные чиновники изошренно, но в то же время и в рамках закона, находят способы уменьшения государственной помощи предоставляемой муниципалитетам. Отсюда происходит определенная отдаленность местной власти от государственной

политики, опирающейся на меры по сокращению государственных расходов¹.

Указанные квазиспособы обеспечения гарантий финансово-экономической самостоятельности порождают неустойчивость осуществления некоторых вопросов местного значения органами местного самоуправления, поскольку они, в большей части, зависят от органов государственной власти субъектов Федерации.

Для обоснования этого тезиса рассмотрим на примере Карачаево-Черкесской Республики способ осуществления полномочия по организации оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи.

В силу объективных причин в поселении X муниципального района Y (уровень самообеспеченности 15 %) возникает необходимость в открытии пункта скорой помощи. Так как этот вопрос местного значения, то решаться должен на местном уровне, соответственно, ответственность по решению последнего должна ложиться на органы местного значения. Это в идеале.

А механизм решения рассматриваемого вопроса следующий:

1) население села X обращается к Главе муниципального района Y, бюджет которого расписан до копейки, исходя из минимальных стандартов бюджетной обеспеченности. Естественно, что дотационный муниципальный бюджет не может позволить себе помещение под пункт скорой помощи, техническое оснащение, автомобили скорой помощи, материальное обеспечение персонала и т.д.

2) Глава муниципального района Y обращается с ходатайством в Министерство финансов КЧР о рассмотрении вопроса по возможному финансированию предстоящих затрат обусловленных решением вопроса местного значения.

3) Министерство Финансов КЧР запрашивает у Министерства Здравоохранения КЧР примерную смету возможных расходов для открытия пункта скорой помощи. После этого вносит законопроект о

¹ В проведенном диссертантом опросе глав муниципальных образований муниципального района «Каякентский район» Республики Дагестан руководители 14-ти муниципалитетов откровенно признаются в том, что каждая проявленная инициатива по использованию имеющихся возможностей по расширению налоговой базы и мобилизации собственных доходов, возвращается на следующий финансовый год в виде уменьшения финансовой помощи. Поэтому за последние годы на уровне органов местного самоуправления заметна негативная тенденция: руководство муниципальных образований поселений не заинтересовано в планировании развития экономической составляющей местного сообщества.

внесении соответствующих изменений в закон «О республиканском бюджете КЧР».

4) Народное Собрание (Парламент) КЧР (законодательный (представительный) орган субъекта Федерации) принимает внесенные изменения.

5) Глава муниципального района У принимает акт об открытии пункта скорой помощи. Обращается в Министерство здравоохранения с ходатайством о предоставлении технического оснащения помещения, предоставлении автомобилей скорой помощи, утверждении штатного расписания.

Таков механизм «решения» вопроса местного значения в дотационных муниципальных образованиях.

Отметим, что на любой стадии продвижения данного вопроса местного значения органы государственной власти субъектов Федерации могут отказать в оказании финансовой, материальной, организационной помощи, поскольку местный бюджет уже сформирован в соответствии с законодательством. Также надо признать, что у органов местного самоуправления теоретически есть возможность для решения рассматриваемого диссертантом вопроса местного значения. Но на практике каждый финансовый транш с регионального бюджета на муниципальный уже имеет свою определенную цель, отклонение от которой означает «нецелевое использование бюджетных средств».

Данный пример «свидетельствует об относительности значения конституционной нормы, говорящей о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»¹. Это свидетельствует, что следует отказаться от практики наделения дополнительными полномочиями органов государственной власти субъектов Федерации, которые зависят от уровня бюджетной самообеспеченности муниципальных образований.

Исследование гарантий, обеспечивающих финансово-экономическую самостоятельность органов местного самоуправления, также показывает, что возможность наиболее эффективного исполнения полномочий соответствует возможности нести за нее ответственность только в случае финансовой обеспеченности этих полномочий.

¹ См.: Васильев В.И. Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора. // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в РФ. Сборник научных трудов под редакцией А.В.Иванченко – М. 2004. С.32.

В случае, когда решение вопроса зависит не от одного уровня публичной власти, то тут должен быть задействован принцип субсидиарной ответственности¹, о котором диссертант уже упоминал, рассматривая конституционно-правовые принципы закрепления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления.

Относительно данного примера, органы государственной власти субъекта Федерации мотивированным решением имеют право отказать в предоставлении финансовой помощи муниципальному району. Если отказ вызван отсутствием финансовых возможностей, то ответственность должна перейти на федеральные органы государственной власти. Только в этом случае гражданам может быть обеспечено право на государственные гарантии (социальные, экономические, политические), в данном случае на гарантию получения скорой медицинской помощи.

Комплексным подходом для решения как обозначенных диссертантом, так и иных социально-экономических проблем связанных с обеспечением гарантий местного самоуправления могло бы служить принятие региональных программ развития местного самоуправления. Закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в отличие от ФЗ «Об общих принципах...» 1995 года не предусматривает такого права за органами государственной власти субъектов Федерации.

Несмотря на это в Ставропольском крае Постановлением Правительства СК была принята целевая программа "Государственной поддержки развития муниципальных образований Ставропольского края на 2009 - 2011 годы"² цель которой является формирование условий для устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований Ставропольского края. В Карачаево-Черкесской Республике Закон от 13.01.2009 N 103-РЗ "О республиканской целевой программе "Государственная поддержка муниципальных образований Карачаево-Черкесской Республики по обеспечению подготовки документов территориального планирования на 2008-2010 годы"³.

¹ Возможность привлечения к ответственности орган государственной (муниципальной) власти, от которого прямо зависит исполнение конкретного полномочия органа другого уровня публичной власти. С. 71 настоящей работы.

² Постановление Правительства СК от 18.02.2009 N 33-п "О краевой целевой программе "Государственная поддержка развития муниципальных образований Ставропольского края на 2009 - 2011 годы". // "Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края", 20.05.2009, N 12, ст. 8257.

³ Закон Карачаево-Черкесской Республики от 13.01.2009 N 103-РЗ "О республиканской целевой программе "Государственная поддержка муниципальных образований Карачаево-

Вопрос имеют ли субъекты Федерации право принимать программы муниципального развития, каким нормативным актом они должны регулироваться остается открытым. Поскольку пункт 3.1 статьи 26.3 Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ дает право органам государственной власти субъектов Федерации принимать региональные программы субъектов Федерации только по вопросам, предусмотренным пунктом 2 рассматриваемой статьи¹, где полномочия по развитию местного самоуправления не указаны.

Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ предполагает также другой механизм влияния органов государственной власти субъектов Федерации на органы местного самоуправления с целью стимулирования экономического и социального развития муниципальных образований, это система фонда муниципального развития в целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований и фонда софинансирования социальных расходов в целях предоставления бюджетам муниципальных образований субсидий для долевого финансирования приоритетных, социально значимых расходов местных бюджетов.

Здесь возникает уже другая проблема. БК РФ, законы субъектов Федерации предусматривают упомянутый фонд развития как факультативный², что привело к фактическому отказу субъектов Федерации в формировании таких фондов.

Черкесской Республики по обеспечению подготовки документов территориального планирования на 2008-2010 годы" "День Республики", N 9-11, (17610), 20.01.2009.

¹ Пункт статьи, где перечисляются полномочия органов государственной власти субъекта Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов.

² Часть 3 статьи 13 Закона Карачаево-Черкесской Республики от 04.12.2008 N 81-РЗ "О межбюджетных отношениях в Карачаево-Черкесской Республике". // "День Республики", N 227-228, (17582), 11.12.2008; Закон Кабардино-Балкарской Республики от 11.01.2003 N 4-РЗ (ред. от 17.06.2007, с изм. от 30.12.2008) "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Кабардино-Балкарской Республике". // "Кабардино-Балкарская правда", N 10-11-12, 16.01.2003; "Официальная Кабардино-Балкария", N 1-2, 06.01.2009; часть 1 статьи 61 Закона Республики Дагестан от 29.12.2004 N 43 (ред. от 11.03.2009) "О местном самоуправлении в Республике Дагестан". // "Дагестанская правда", N 317-320, 31.12.2004; NN 70-71, 13.03.2009; часть 1 статьи 61 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 25.04.2006 N 24-РЗ "О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания». // Собрание законодательства Республики Северная Осетия-Алания, 2006, N 2/27, ст. 55; часть 3 статьи 13 Закона Карачаево-Черкесской Республики от 04.12.2008 N 81-РЗ "О межбюджетных отношениях в Карачаево-Черкесской Республике". // "День Республики", N 227-228, (17582), 11.12.2008.

Диссертант считает необходимым закрепить данный фонд муниципального развития, сделать его обязательным и использовать положительный опыт Ставропольского края. Закон Ставропольского края от 27.02.2008 N 6-кз "О межбюджетных отношениях в Ставропольском крае" закрепляет порядок конкурсного отбора инвестиционных программ (проектов), претендующих на софинансирование, по результатам которого происходит распределение средств¹.

Тем самым органы государственной власти Ставропольского края развивают инициативу органов местного самоуправления и дают возможность последним решать вопросы, на которые не хватает собственных средств².

Подводя выводы, отметим:

статус и ограничения главы муниципального образования, замещающего должность главы администрации, должны быть обусловлены не только гарантиями выборных должностных лиц местного самоуправления, но и природой исполняемых им полномочий.

Исходя из этого, диссертантом отмечаются следующие способы решения обозначенной проблемы:

1) если исходить из того, что у муниципального образования должно быть право выбора способов формирования рассматриваемой должности, то в случае совмещения должности главы муниципального образования с главой администрации федеральным законом органам государственной власти субъектов Федерации должно быть предоставлено право предъявления квалификационных требований обусловленных выполнением функций главы администрации. В этом случае будут обеспечены не только гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления, но и учтены интересы органов государственной власти субъектов Федерации. Данный подход предполагает изменения, точнее ограничения, конституционных прав граждан избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, в силу чего предлагается альтернативный способ;

¹ Часть 3 статьи 11 Закона Ставропольского края от 27.02.2008 N 6-кз (ред. от 14.11.2008) "О межбюджетных отношениях в Ставропольском крае". // "Ставропольская правда", N 44-46, 04.03.2008; N 255, 19.11.2008.

² Распоряжение Правительства СК от 01.07.2009 N 212-рп "О подведении итогов конкурсного отбора инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципального значения, основанных на местных инициативах" (вместе с "Решением конкурсной комиссии по проведению конкурсного отбора инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципального значения, основанных на местных инициативах"). // СПС Консультант плюс. Регион.

2) диссертант считает, что практика заключения контракта как способа замещения должности главы местной администрации доказала свою эффективность. Этот способ обеспечивает гарантии определенной обособленности местного самоуправления от государственной власти и соответствие профессиональному уровню, необходимому для решения переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, и он должен стать единственным. В связи с этим предлагается поэтапно, в первую очередь в муниципальных районах и городских округах, а в перспективе и во всех муниципальных образованиях, ввести запрет на совмещение должности главы муниципального образования с главой администрации.

Анализ дополнительных полномочий органов государственной власти в бюджетном процессе выявил следующие проблемы:

1) обеспечение самодостаточности бюджетов муниципальных образований не всегда зависит от эффективности работы органов местного самоуправления, что обусловлено не только субъективными, сколько объективными факторами. При этом процедуру предоставления дотаций можно рассматривать как способ исправления просчетов органов государственной власти субъектов Федерации при выравнивании бюджетной обеспеченности местных бюджетов.

Не имея финансовых возможностей для исполнения вопросов местного значения и обеспечения прав граждан, которые согласно Конституции РФ гарантируются государством, органы местного самоуправления поставлены в статус просителей и полностью зависят от органов государственной власти субъектов Федерации. При этом ответственность органов местного самоуправления за неисполнение вопросов местного значения не зависит от экономических возможностей муниципального образования.

В случае отказа органов государственной власти субъектов Федерации в предоставлении дотаций муниципальным образованиям необходимо ввести субсидиарную ответственность.

2) дополнительные полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в бюджетном процессе, связанные с бюджетной недостаточностью муниципальных образований и направленные на стимулирование муниципальных образований к развитию налогового потенциала, повышению качества управления местными финансами вызвали обратный эффект. Это может быть связано с желанием органов государственной власти субъектов Федерации участ-

воват в решении вопросов местного значения. Поскольку выделением или не выделением дотаций органы государственной власти субъектов Федерации определяют необходимость решения вопросов местного значения, которые по Конституции РФ должны решаться только органами местного самоуправления.

Одним из вариантов решения обозначенной проблемы может быть закрепление обязанности органов государственной власти субъектов Федерации при надлежащем обосновании выделить необходимые денежные средства. В случае признания необоснованной просьбы о предоставлении дотаций, органы местного самоуправления должны обладать правом обращения в суд. Таким образом, будет выдержана государственная гарантия обеспечения прав граждан и устранение органов государственной власти субъектов Федерации от решения вопросов местного значения.

Вышеуказанное дает право предложить внести в БК РФ следующие изменения:

1) пункт 1 статьи 136 дополнить вторым абзацем "Органы государственной власти субъектов Федерации в срок не более одного месяца рассматривают внесенные в установленном порядке мотивированные предложения органов местного самоуправления о предоставлении дотаций и сообщают указанным органам о результатах рассмотрения внесенных предложений. В случае признания необоснованной просьбы о предоставлении дотаций, органы местного самоуправления могут обратиться в суд.";

2.3. Контрольные полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления

«Контроль - это проверка важных для государства действий его органов и членов с точки зрения соответствия их определенным нормам» - так рассматривает понятие «контроль» Г. Еллинек¹.

Советские ученые отмечали, что контроль не ограничивается наблюдением за правильной реализацией обязательных нормативных установлений. Органы контроля получают информацию (наблюдают)

¹ См.: Еллинек Г. Право современного государства. Общее учение о государстве. СПб., 1903. С. 530.

не только за правомерностью деятельности подконтрольного субъекта, но и за тем, насколько последний правильно, эффективно и целесообразно использовал при этом предоставленные ему полномочия и ресурсы. Есть также мнение, что надзорные органы в отличие от органов контроля не обладают правом вмешиваться в оперативную деятельность поднадзорных органов¹.

А.Е. Лунев определяет контроль как форму обеспечения законности, которая позволяет активно вмешиваться в сферу управления путем дачи к исполнению указаний о путях, способах и сроках исполнения нарушений законности и обстоятельств, способствующих этим нарушениям. Надзор имеет своей целью предупредить нарушение законности, а совершенное нарушение устранить в целях устранения нарушенного права².

Для надзора характерно несколько ограниченное проникновение в сферу деятельности органов, в отношении которых реализуются надзорные функции³.

В настоящее время довольно распространенным является мнение о соотношении государственного контроля и надзора как общего и частного⁴. Профессор Д.Н. Бахрах рассматривает контроль как одну из общих функций социального управления. В зависимости от объема контроля, ученый справедливо различает собственно контроль, в процессе которого проверяется законность и целесообразность деятельности, и надзор, ограничивается только проверкой законности⁵. «Надзор, - по мнению автора, - это суженный контроль»⁶.

¹ См.: Разоренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении. // Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963. С. 74-75; Государственный и общественный контроль в СССР /Авт. кол. : Е. В. Шорина, Г. А. Дорохова, Н. Г. Салищева и др. ; Под ред. В. И. Туровцева ; Академия наук СССР. Институт государства и права. -М. :Наука,1970. С. 180.

² См.: Административное право: Учебник/ Под ред. А.Е. Лунева. М., 1970. С. 230-232.

³ См.: Мелкумов В.Г. Советская прокуратура и проблемы общего надзора. Душанбе, 1970. С. 53.

⁴ Понятие государственного контроля является более широким, чем понятие надзора, и имеет свои, специфические признаки. Органы, осуществляющие государственный контроль, наделены более широкими полномочиями, которые предусматривают проверку состояния дел подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности принимаемых решений. Более того, контрольные органы имеют право вмешиваться в хозяйственную, производственную деятельность. См.: Калмыкова Л.В. Совершенствование правового статуса федеральных контрольно-надзорных органов в условиях административной реформы. // Журнал российского права. 2004. № 8. С. 26.

⁵ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2001. С. 166.

⁶ См.: Там же. С. 608-609.

Целесообразность - один из главных отличительных признаков контроля от надзора¹

Профессор А. Бланкенагель объясняет контроль как внутреннюю проверку системы и соответствия ее главным принципам, выраженным в основополагающих ценностях, политических институтах, важнейших характеристиках государства и общества, снимающую возникшее в обществе напряжение².

В свою очередь, конституционно-правовые основы контроля в области местного самоуправления можно определить как совокупность установленных Конституцией РФ и федеральными законами правовых норм-принципов, закрепляющих и регулирующих наиболее основополагающие общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления государственного, муниципального, гражданского, общественного, производственного, корпоративного контроля в области местного самоуправления на всей территории РФ, в соответствии с которыми должны находиться все другие правовые нормы нормативных правовых актов, регулирующих контрольную деятельность³.

В юридической литературе классификация видов контроля проводится по различным основаниям. Многообразие классификаций контроля обусловлено объективными причинами:

- многоликим составом субъектов, осуществляющих контроль от имени государства;

- принадлежностью этих субъектов к разным ветвям власти;

¹ Цитата по Черкасову К.В. Контроль как основное направление деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. N 4. С. 23. См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000. С. 394; Вершинин В.Р. Проблемы совершенствования государственного контроля в сфере градостроительной деятельности в условиях административной реформы // Государство и право. 2007. N 7. С. 101; Липатов Э.Г. Исполнительная власть в России: перспективы и проблемы реформирования // Государственная и муниципальная служба: от качества подготовки - к качеству управления / Отв. ред. С.Ю. Наумов. Саратов, 2007. С. 57 - 61; Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебник. Саратов, 2003. С. 181; Нетесова М. О разграничении функций контроля и надзора в государственном управлении // Власть. 2007. N 2. С. 99 - 100; Павликов А.М. Контроль как направление деятельности органов исполнительной власти // Социология власти. 2006. N 5. С. 164 - 171; Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля. М., 1974. С. 14, 18; Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С. 22.

² См.: Бланкенагель А. Теория и практика конституционного контроля в ФРГ // Советское государство и право. 1989. №1. С. 102.

³ См.: Пылин С.В. Конституционно-правовые основы контроля в области местного самоуправления в Российской Федерации. Диисс... к.ю.н. // Спб., 2006. С. 20.

- наличие контроля со стороны народа, общества;
- различным предметом контроля и, как следствие;
- индивидуальными формами контроля;
- различными последствиями контрольных мероприятий.

Контроль как особый вид деятельности может быть классифицирован по различным основаниям, например: по органам, его осуществляющим, объему контрольных функций, периодичности проведения и иным¹.

В зависимости от субъекта осуществления контроль подразделяется на государственный, муниципальный, гражданский, общественный, производственный, корпоративный. Государственный контроль подразделяется на федеральный и региональный.

Региональный государственный контроль также подразделяется на контроль высшего должностного лица субъекта Федерации, контроль законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации², контроль счетной палаты субъекта Федерации, мировых судей, избирательной комиссии субъекта Федерации и территориальных избирательных комиссий, и других государственных органов субъекта Федерации.

Таким образом, региональный государственный контроль – это деятельность органов государственной власти субъектов Федерации по обеспечению эффективного и целесообразного функционирования государства и общества, посредством установления соответствия фактического состояния общественных отношений социальным (прежде всего, юридическим) установлениям и сдерживания выявляемых отклонений.

Региональный государственный надзор представляет особую разновидность регионального государственного контроля и представляет собой деятельность специальных государственных юрисдикционных органов по обеспечению законности посредством реагирования на ее нарушения³.

¹ См.: Бурмистров А.С. Структура контрольной власти в России. // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. N 4. С. 40.

² Подробнее см.: Шерин А.Н. Контрольные функции законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Рязанской области). // Юридический мир. 2009. N 5. С. 42-45.

³ За основу были взяты определения государственного контроля и надзора предложенные В.В. Чумановой. См.: Чуманова В.В. Обеспечение эффективности механизма государственного контроля и надзора в системе местного самоуправления. Дисс... к.ю.н. // Челябинск. 2009. С. 46 – 47; Андреевой Ю.А. К вопросу о соотношении понятий "контроль" и "надзор". // Административное право и процесс. 2009 N 2. С. 8.

Применение данных определений возможно в отношении контрольных полномочий органов государственной власти в сфере местного самоуправления.

Е.В. Гриценко утверждает, что контроль, осуществляемый органами государственной власти субъектов Федерации, по объекту контроля может быть подразделен на два вида:

1) контроль за соблюдением законов, который включает:

- контроль за соблюдением законов о местном самоуправлении и, как следствие, - установление порядка судебной защиты прав местного самоуправления;

- контроль за соблюдением законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления (а также прокурорский надзор в этой сфере) и, следовательно, регулирование и установление ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за нарушение законов;

- контроль, осуществляемый иными самостоятельными государственными органами;

2) контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий¹.

Диссертант считает, что правоотношения, возникающие в сфере контроля, необходимо дополнить классификацией, основанием которой будет предмет регулирования: к таковым можно отнести актуальную на сегодняшний день форму, как государственный финансовый контроль; контроль в сфере здравоохранения, образования, спорта, культуры и т.д.

Наибольшее распространение в юридической литературе получила классификация и систематизация видов контроля по субъекту контроля в зависимости от его природы, роли и места в системе управления. Это вполне оправдано и понятно, ибо природа место и роль субъекта контроля в системе социального механизма управления

Однако в научной литературе отмечается, что в практической работе уполномоченных органов государственной власти функции контроля и надзора четко разграничить не представляется возможным, надзор неотделим от деятельности любых контрольных органов. Причина этого видится в первую очередь в отсутствии разграничений этих понятий на нормативном уровне, смешивании их содержания. См.: Черкасов К.В. Контроль как основное направление деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. N 4. С 23.

¹ Цитата по Шугрина Е.С. Контроль за органами местного самоуправления и их должностными лицами. Конституционное и муниципальное право. 2007. N 6. С. 23. // Гриценко Е.В. Координация и контроль в системе взаимоотношений органов регионального и муниципального управления в Российской Федерации // Муниципальное право. 1999. N 4. С. 31

обществом являются, в конечном счете, главными критериями, при помощи которых определяются цели, задачи, объем, формы, методика (технология) контроля¹. В рамках настоящего параграфа диссертантом подробно будут раскрыты контрольные полномочия исполнительной и законодательной властей субъекта Федерации в сфере местного самоуправления.

Высшее должностное лицо является ключевым звеном в системе как исполнительных, так и в целом государственных органов власти субъекта Федерации, что в первую очередь обусловлено федеральным законодательством.

Рассмотрение только федерального законодательства не дает необходимую картину правового статуса высшего должностного лица субъекта Федерации, соответственно и его контрольных полномочий. Это в первую очередь связано со структурой органов государственной власти. Так, из руководителей семи субъектов СКФО только Губернатор Ставропольского края возглавляет высший исполнительный орган². А Президент ЧР не возглавляет, но вправе возглавить высший исполнительный орган государственной власти ЧР, при этом является главой исполнительной власти, входящей в единую систему исполнительной власти РФ³.

В остальных субъектах наблюдается разграничение полномочий высшего должностного лица и высшего исполнительного органа власти. Также устанавливаются непосредственные полномочия руководителя этого органа.

Так или иначе, высшее должностное лицо субъекта Федерации возглавляет исполнительную власть. В силу этого контрольные полномочия высшего должностного лица и высшего исполнительного органа будут рассматриваться в комплексе.

Контрольные полномочия высшего должностного лица в сфере местного самоуправления можно классифицировать на собственные и делегированные.

¹ См.: Тарасов А.М. Президентский контроль: понятие и система. Учебное пособие. СПб., 2004. С. 155-156.

² Закон Ставропольского края от 12.10.1994 N 6-кз (ред. от 08.06.2009) "Устав (Основной Закон) Ставропольского края". // Ставропольская правда, N 198-199, 14.10.1994; N 124-125, 11.06.2009.

³ Конституционный закон Чеченской Республики от 02.12.2007 N 2-ПКЗ "О поправках и пересмотре отдельных положений Конституции Чеченской Республики". // Вести Республики, N 42 (724), 06.03.2008.

Конституция КЧР к собственным полномочиям Президента КЧР относит право предложить представительному органу местного самоуправления, главе муниципального образования или главе местной администрации привести в соответствии с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным актам РФ, Конституции, законам и иным нормативным правовым актам КЧР¹. При этом федеральным законодательством не установлено такое право высшего должностного лица.

Федеральным законом от 6 октября 1999 года №184-ФЗ рассматриваемое право, а также право обращаться по этому вопросу в суд закреплено за высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации. То есть решение должно быть принято от имени органа исполнительной власти, а не единолично высшим должностным лицом.

В то же время за высшим должностным лицом остается право принятия решения об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации и право внесения в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации проект закона субъекта Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

Диссертант считает, что вышеуказанные полномочия в совокупности с установленным механизмом ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов субъекта Федерации могут служить действенным способом, используя который государство в настоящее время может преобразовать «систему отношений с местным самоуправлением, создавая модель, с помощью которой делается попытка сохранения определенной самостоятельности местного самоуправления и вместе с тем существенно повышается степень влияния органов и должностных лиц государственной власти на организацию и функционирование местной власти»².

В соответствии с Федеральным законом от 8 ноября 2007 года № 260-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регист-

¹ Пункт л статьи 69 Конституции КЧР от 05.03.1996 (ред. от 06.12.2007) "Конституция Карачаево-Черкесской Республики". // Сборник Законов и Постановлений КЧР 1995-1999 гг. Часть-I. // День Республики, N 228-203, (17336), 13.12.2007.

² См.: Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы конституционно-правовой модели. Статут. 2007. // СПС Консультант плюс.

ра муниципальных нормативных правовых актов»¹ муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации. Его организация и ведение осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта.

Отметим, что субъекты Федерации должны были принять законы о порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов до окончания переходного периода (01.01.2009 года), а Чеченская Республика и Республики Ингушетия до 1 января 2010 года. Законодательные органы Ставропольского края и КЧР успели принять законы в рассматриваемые сроки². Другими субъектами Федерации также были приняты соответствующие законы, но с небольшим опозданием³. Единственным субъектом, не принявший рассматриваемый закон остается Чеченская Республика, хотя закон и был включен в план законопроектной работы Правительства Чеченской Республики на 2009 год⁴.

В законах субъектов Федерации установлено, что уполномоченный орган в течение 30 дней со дня поступления муниципального нормативного правового акта обеспечивает проведение его экспертизы на соответствие законодательству РФ и законодательству субъекта

¹ Федеральный закон от 08.11.2007 N 260-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов". // СЗ РФ. 12.11.2007. № 46. Ст. 5556.

² Закон Ставропольского края от 04.12.2008 N 87-кз "О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Ставропольского края". // Ставропольская правда, N 269, 06.12.2008; Закон Карачаево-Черкесской Республики от 31.12.2008 N 89-РЗ "О порядке организации и ведения республиканского регистра муниципальных нормативных правовых актов". // День Республики, N 6-8, (17607), 17.01.2009.

³ Закон Кабардино-Балкарской Республики от 27.02.2009 N 18-РЗ "О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Кабардино-Балкарской Республики" // Официальная Кабардино-Балкария, N 12, 06.03.2009; Закон Республики Дагестан от 03.02.2009 N 2 "О регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Дагестан". // Дагестанская правда, NN 30-32, 05.02.2009; Закон Республики Северная Осетия-Алания от 11.01.2009 N 1-РЗ "О Регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Северная Осетия-Алания". // Газета "Северная Осетия", N 36 (25330), 04.03.2009; Закон РИ от 29 сентября 2009 года № 37-РЗ "О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Республики Ингушетия". // Электронный ресурс http://www.parlamentri.ru/docs/mests_more.php?id=138_0_6_0_M 17.02.2010г.

⁴ Постановление Правительства Чеченской Республики от 17.03.2009 N 19 "Об утверждении примерного плана законопроектной работы Правительства Чеченской Республики на 2009 год". // СПС Консультант плюс. Регион.

Федерации. Результаты проведения экспертизы оформляются экспертным заключением.

При выявлении в муниципальном нормативном правовом акте положений, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Федерации, экспертное заключение уполномоченного органа направляется в орган местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления, принявшим (издавшем) акт, для рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных противоречий.

Процедура, которая следует в случае непринятия мер по устранению выявленных противоречий органом местного самоуправления, выборным или иным должностным лицом местного самоуправления, принявшими (издавшими) акт, установленная законами субъектов Федерации (указанное экспертное заключение направляется в органы прокуратуры или иные компетентные органы для принятия соответствующих мер), вызывает нарекания.

Орган государственной власти субъекта Федерации, уполномоченный на проведение экспертизы, является специальным государственным юрисдикционным органом, который уже выявил в своем заключении противоречие действующему законодательству муниципальных нормативных правовых актов.

По глубокому убеждению диссертанта, далее должна следовать стадия обращения в суд для установления соответствующего факта, а не в органы прокуратуры. Поскольку в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года №184-ФЗ такое право обращения в суд принадлежит высшему исполнительному органу субъекта Федерации, то в законах субъектов Федерации, регулирующих порядок организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов, должно быть установлено право органа уполномоченного на проведение экспертизы ходатайствовать перед ним на обращение в суд

Очевидно, что органы государственной власти субъектов Федерации должны использовать предоставленное им право на обращение в суд.

Отметим наличие у высшего должностного лица субъекта Российской Федерации опосредованных полномочий по контролю в сфере местного самоуправления, поскольку в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре

Российской Федерации»¹ Прокуратура РФ осуществляет надзор за соответствием законам, издаваемых органами местного самоуправления правовых актов². Роль прокурора при обращении его в суд с заявлением о признании противоречащим закону нормативного акта, принятого органом местного самоуправления, довольно значительна, поскольку в результате вступления в законную силу судебного решения возникает возможность возбуждения процедуры по привлечению к ответственности муниципальных органов, на основании статьи 74 Федерального закона от 06.10.2003 года №131-ФЗ³.

Но в настоящее время не регламентировано законодательно и не выработан на практике механизм информирования высшего должностного лица субъекта Федерации о вступивших в законную силу решениях судов, вынесенных в отношении глав муниципальных образований, глав администраций, представительного органа местного самоуправления, в связи с их незаконными действиями или изданием ими незаконных правовых актов. В результате, высшее должностное лицо может остаться в неведении относительно вынесенных судом решений в отношении глав муниципальных образований и глав администраций.

Указанный пробел законодательства не способствует принятию высшим должностным лицом субъекта Федерации наиболее объективных управленческих решений в процессе совершенствования местного самоуправления и оперативного вмешательства в случаях, когда органы местного самоуправления не выполняют полномочия де-

¹ Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 17.07.2009) "О прокуратуре Российской Федерации. // СЗ РФ. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472; 20.07.2009, N 29, ст. 3608.

² Президент Дагестана отметил «случаи злоупотребления должностными лицами местного самоуправления служебным положением. В 2007 году в производстве правоохранительных органов республики находилось 19 таких уголовных дел, 17 из них направлено в суд. За хищение бюджетных средств осужден глава муниципального образования «Лакский район». За злоупотребление должностными полномочиями осужден глава муниципального образования «Кизлярский район». // Послание Президента Республики Дагестан Народному Собранию РД. 2008 года. // <http://www.dagpravda.ru/article/1996>

³ Статья закрепляет за высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации полномочия по изданию правового акта об отрешении от должности главы муниципального образования и главы местной администрации в случае издания указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

легированные жителями муниципальных образований либо злоупотребляют служебным положением.

«Немаловажное значение имеют и формы предупреждения судом преступлений, осуществляемые при отправлении правосудия по гражданским делам. Предупредительный эффект деятельности суда связан прежде всего с выполнением его основной задачи – осуществления правосудия, то есть с деятельностью по восстановлению нарушенных преступлением или иным правонарушением прав и свобод личности и предупреждению этих нарушений»¹.

При выявлении судом случаев нарушения законности согласно части 1 статьи 226 Гражданского процессуального кодекса РФ от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ², суд наделен правом вынесения частного определения

Из этого исходит, что при установлении соответствующим факта издания должностным лицом или органом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего законодательству, суд может вынести частное определение в адрес высшего должностного лица субъекта Федерации о принятии исчерпывающих мер по устранению нарушений законодательства путем реализации статей 73, 74 Федерального закона от 06.10.2003 года №131-ФЗ. Но на практике не прослеживается применение данной нормы к указанным правоотношениям.

На основании вышеизложенного, представляется необходимым внесение изменений в профильный федеральный закон следующего содержания: «Суд, установив факты предусмотренные частью 1 статьи 73 и пунктами 1, 2 части 1 статьи 74 настоящей статьи, сообщает в течение 10 дней о вступившем в законную силу решении высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации».

Диссертантом уже отмечалось, что глава администрации, назначаемый по контракту, в большей степени подвержен контролю органов государственной власти субъектов Федерации³. Некоторые ученые высказывают мнение, что должностные лица муниципальных образований, ответственные за осуществление полномочий государ-

¹См.: Шатилов С.Н. Величко А.Н. Профилактическое значение процессуальных и непроцессуальных форм деятельности суда по предупреждению преступлений. // Российский судья. 2007. №8. С. 30-33.

² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 28.06.2009). // СЗ РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4532; 29.06.2009, N 26, ст. 3126.

³ См.: Параграф 2 главы 2 настоящей работы. С. 125.

ства, встраиваются в систему государственного управления¹. Стоит отметить высокую роль высшего должностного лица в процессе встраивания такой системы управления. Но она недостаточна для эффективного функционирования. Представляется, что стоит увеличить число членов конкурсной комиссии назначаемых парламентом субъекта Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Федерации до половины общего состава, что особенно актуально для СКФО. Т.Я. Хабриева справедливо отметила, что в таком случае, не нарушается самостоятельность муниципального представительного органа, так как окончательное решение в любом случае за муниципальным представительным органом. В то же время такая норма нацеливает участников конкурсной процедуры на сотрудничество государственной и муниципальной власти².

В целях реализации положений Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 года, касающихся предоставления представительным органам муниципальных образований права более действенно контролировать, а при необходимости и отстранять от должности глав муниципальных образований, Закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ был дополнен статьёй 74.1 «Удаление главы муниципального образования в отставку»³. Статья устанавливает, что глава муниципального образования может быть удалён в отставку по инициативе депутатов представительного органа местного самоуправления или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Надо отметить, что статья вызвала у ученых негативные отклики⁴. К примеру, в заключении Европейского клуба экспертов местного самоуправления отмечаются недостатки⁵. Диссертант разделяет

¹ См.: Хабриева Т.Я.: Современная конституция и местное самоуправление. // Журнал российского права, 2005, N 4. С. 15.

² См.: Там же.

³ СЗ РФ 11. 05. 2009. №19, ст. 2280.

⁴ Например см.: Шугрина, Е. С. Удаление главы муниципального образования в отставку: проблемы законодательного регулирования и правоприменительная практика. // Право и политика. 2009. № 9. - С. 1800 – 1806; Давыдова, Н. Ю. Институт удаления главы муниципального образования в отставку. //Адвокат. 2009. № 12. С. 67 – 69; Матвеев М. Н. А судьи кто? // Глава местной администрации. 2009. № 9. Электронный ресурс. <http://matveev.samara.ru/index.php/statji/362-stat> 20.03.2010.

⁵ - противоречие задачам разграничения и сбалансирования властного статуса различных органов местного самоуправления, в целях недопустимости концентрации политического и административного ресурса «в одних руках», монополизации власти.

- противоречие с частью 1 статьи 7 Европейской Хартии местного самоуправления, согласно которой «статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их

мнение авторов, которые предлагают внесение изменений в части необходимости судебного порядка подтверждения фактов, которые являются основаниями для досрочного прекращения полномочий выборного лица¹.

Клубом критикуется норма предполагающая участие главы субъекта Федерации в отрешении от должности главы муниципального образования представительным органом местного самоуправления.

Аналогичного мнения поддерживает Общественная палата РФ. В заключении отмечается, что закрепление в проекте закона необходимости получения согласия высшего должностного лица субъекта Федерации на отрешение (удаление – отмечено диссертантом) главы муниципального образования за ненадлежащее осуществление переданных отдельных государственных полномочий является чрезмерным ограничением самостоятельности местного самоуправления. Тогда как учет мнения руководителя субъекта Федерации в указанной ситуации является частным случаем контроля органов государственной власти за осуществлением местного самоуправления и не может рассматриваться как вмешательство в дела муниципального образования².

Диссертант смеет не согласиться высказанным тезисом.

мандата». Это означает, что недопустимо создание механизмов, ставящих избранное населением лицо в жесткую зависимость от каких-либо (в т.ч. также выборных) органов, будь то органы государственной власти или местного самоуправления. Политическую ответственность, ответственность за целесообразность и эффективность своих действий, выборное лицо несет только перед населением, но не перед другими органами и организациями.

- считается принципиально неверным смешение оснований и процедур привлечения к ответственности перед государством и перед представительным органом местного самоуправления (населением в его лице). // <http://emsu.ru/lg/0904/11.htm>. 20.03.2010.

¹ Часть 2 статьи 74.1 предлагают дополнить абзацем вторым следующего содержания:

«Решение представительного органа МО об отрешении главы МО от должности может быть принято лишь в случае, если указанные факты установлены вступившим в законную силу решением суда».

Дополнить статью 74.1 новой частью 4 следующего содержания:

«4. В случае, если на момент выдвижения инициативы об отрешении главы МО от должности отсутствует решение суда и не ведется судебное разбирательство по установлению фактов, указанных в части второй настоящей статьи, представительный орган МО обращается в суд в порядке, установленном законодательством.

На период с момента выдвижения инициативы отрешения главы МО от должности до вынесения судом решения, но не более чем на 2 месяца, представительный орган МО вправе временно отстранить главу МО от должности и назначить исполняющим обязанности главы МО его первого заместителя, заместителя, иных лиц в соответствии с уставом МО».

² См.: dl.smo74.ru/zakluchenie.doc 20.03.2010.

Ранее было уже отмечено, что статус главы муниципального образования должен быть обусловлен не только гарантиями выборного должностного лица местного самоуправления, но и природой исполняемых им полномочий.

Вполне объяснима норма закона, закрепляющая необходимость получения согласия высшего должностного лица субъекта Федерации на удаление главы муниципального образования за вопросы, касающиеся обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий и (или) решений, действий (бездействия) главы муниципального образования, повлекших (повлекшего) наступление последствий, предусмотренных пунктами 2 и 3 части 1 статьи 75 рассматриваемого закона.

В указанных случаях предполагается исполнение государственных полномочий и временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления. В связи с этим, мнение высшего должностного лица в процессе принятия решения представительным органом местного самоуправления об удалении главы муниципального образования должно быть решающим.

Отметим, что юридически значимым для данного вопроса обстоятельством является обязанность представительного органа местного самоуправления соблюдать публичные интересы населения муниципального образования при принятии решения об удалении главы муниципального образования. Такая возможность рассматриваемым законом предусмотрена. Какие бы цели высшее должностное лицо не преследовало, окончательное решение вопроса удаления главы остается прерогативой представительного органа местного самоуправления.

К основным задачам контроля органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления относится выявление отклонений от требований законов и иных нормативных правовых актов, анализ состояния дел в подконтрольной сфере и информирование соответствующих органов власти и управления о результатах контроля.

Анализ деятельности органов местного самоуправления, проводимый органами государственной власти субъектов Федерации путем внедрения в практику способа выездного консультирования органов местного самоуправления, показывает, что во многих муниципальных образованиях не соблюдаются требования главы 7 Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, которая устанавливает требования к

муниципальным правовым актам. Например, глава администрации Шамильского района РД для предоставления отпусков работникам администрации принимает постановление, а глава муниципального образования Шамильского района РД, который является председателем представительного органа муниципального образования своим распоряжением объявляет выговор начальнику управления образования района. В то время, как предоставление отпусков - это исключительно внутренние трудовые отношения, которые должны регулироваться актами индивидуального характера – распоряжениями и приказами. А глава муниципального образования, который является председателем представительного органа муниципального образования, не имеет права привлекать к ответственности начальника структурного подразделения администрации района. Подобные факты наблюдаются также в Гергебильском, Акушинском, Гунибском, Агульском и в других районах Дагестана. В некоторых случаях наблюдается практика обращения с заявлениями глав сельских поселений к главе муниципального района о предоставлении отпуска, в то время как сельские поселения являются самостоятельными муниципальными образованиями¹.

Отметим, что под видом выездного консультирования, органы государственной власти в действительности выявляют реальное положение дел, путем получения необходимой качественной и количественной информации (в данном случае она предоставляется добровольно) посредством проведения обследования на месте, там, где практически осуществляется фактическое исполнение. В ходе «консультирования» исследуются причины, порождающие недостатки в деятельности органов местного самоуправления, предлагаются меры по их устранению.

Данный метод показывает высокую степень эффективности контроля органов государственной власти субъектов Федерации за соблюдением законов о местном самоуправлении. Положительный

¹ В соответствии с частью 3 статьи 17 Закона от 6 октября 2007 года №131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления поселений, органами местного самоуправления городских округов и органами местного самоуправления муниципальных районов самостоятельно. Подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования не допускается. // Архив Управления территориально-развития и местного самоуправления Президента Республики Дагестан. // 2008г.

опыт проведения «добровольного контроля» необходимо обобщить и внедрить в других субъектах СКФО.

Поскольку высшее должностное лицо субъекта Федерации самостоятельно организует деятельность по осуществлению переданных полномочий в соответствии с федеральным законодательством и нормативными правовыми актами, то к делегированным контрольным полномочиям высшего должностного лица в сфере местного самоуправления можно отнести¹:

- полномочия в области контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности²;

- осуществление государственного лесного контроля и надзора³;

- надзор и контроль за соблюдением законодательства РФ в области образования расположенными на территории субъекта Федерации образовательными учреждениями (за исключением образовательных учреждений, указанных в подпункте 21 статьи 28 Закона об образовании), а также органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования; принятие мер по устранению нарушений законодательства РФ в области образования, в том числе путем направления обязательных для исполнения предписаний соответствующим образовательным учреждениям и органам местного самоуправления, осуществляющим управление в сфере образования; контроль за исполнением предписаний⁴.

- осуществление контроля за соответствием качества оказываемой медицинской помощи установленным федеральным стандартам в сфере здравоохранения (за исключением контроля качества высокотехнологичной медицинской помощи, а также медицинской помощи, оказываемой в федеральных организациях здравоохранения);

- лицензирование следующих видов деятельности: медицинской деятельности организаций муниципальной и частной систем

¹Отметим, что непосредственным исполнением рассматриваемых полномочий занимаются уполномоченные органы государственной власти субъекта Федерации.

²Статья 6.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 17.07.2009). // СЗ РФ, 03.01.2005, N 1 (часть 1), ст. 16; 20.07.2009, N 29, ст. 3601.

³Статья 83"Лесного кодекса Российской Федерации" от 04.12.2006 N 200-ФЗ (ред. от 17.07.2009, с изм. от 24.07.2009). // СЗ РФ, 11.12.2006, N 50, ст. 5278; 27.07.2009, N 30, ст. 3735.

⁴Ст. 28.1 Закон РФ от 10.07.1992 N 3266-1 (ред. от 17.07.2009) "Об образовании". // "Российская газета", N 172, 31.07.1992; СЗ РФ, 20.07.2009, N 29, ст. 3585.

здравоохранения (за исключением деятельности по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи)¹;

Из всех перечисленных полномочий больше всего проблем возникает при лицензировании медицинской деятельности муниципальной системы здравоохранения. С учетом бюджетной недостаточности муниципальной системе здравоохранения сложно соответствовать высоким стандартам предоставления медицинских услуг, приостановление которой вызвало бы: 1) в большинстве случаев лишение граждан социальных гарантий; 2) ухудшение отношения населения к органам местного самоуправления.

В связи с этим, главам муниципальных образований часто приходится идти на компромисс, согласуя, негласно, с уполномоченными органами государственной власти субъектов Федерации назначение соответствующих руководителей органов местного самоуправления, что является используемым на практике скрытым способом вмешательства в процесс решения вопросов местного значения.

Анализ контрольных полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации в сфере местного самоуправления показывает, что фактически внешний контроль органов государственной власти субъектов Федерации не ограничивается декларированным контролем за полномочиями и функциями, переданными органам местного самоуправления.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации (далее – законодательный орган) в пределах и формах, установленных конституцией (уставом) субъекта Федерации и законами субъекта Федерации, осуществляет наряду с другими, уполномоченными на то органами, контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта Федерации, исполнением бюджета субъекта Федерации, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации.

Основными задачами осуществляемого законодательными органами государственной власти субъекта Федерации контроля в сфере местного самоуправления являются:

- обеспечение соблюдения и исполнения законов муниципальными и органами и организациями, их должностными лицами, которым адресованы предписания законов субъекта Федерации;

¹ Статья 5.1 "Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан" (ред. от 30.12.2008) "Российские вести", N 174, 09.09.1993; СЗ РФ, 27.07.2009, N 30, ст. 3739.

- выявление и устранение причин, препятствующих соблюдению и исполнению законов субъектов Федерации и нормативных правовых актов законодательного органа;

- оценка социально-экономической эффективности действия законов субъекта Федерации и выработка решений по внесению изменений в соответствующие законы.

Основными формами контроля, осуществляемого законодательными органами государственной власти субъекта Федерации, являются:

- 1) контроль за соблюдением и исполнением республиканских законов;
- 2) парламентские слушания;
- 3) парламентские расследования;
- 4) работа депутатов с избирателями;
- 5) парламентский и депутатский запросы;
- 6) финансовый контроль¹.

Отмеченные формы контроля действительно не во всех субъектах СКФО. Например, в Республике Ингушетия не закреплены такие формы как парламентское расследование, работа депутатов с избирателями, парламентский запрос²; в Республике Дагестан понятие парламентского расследования подменяется депутатским расследованием³; контрольная деятельность Парламента РСО-Алания осуществляется в формах: заслушивания отчетов; направления депутатских запросов; проведения депутатских проверок; истребования информации; иных, установленных законом формах. В Ставропольском крае установлен исчерпывающий перечень форм осуществления контрольных полномочий законодательного (представительного) органа: заслушивание отчетов, предусмотренных законодательством, и их утверждение; заслушивание информации должностных лиц исполнительных органов государственной власти Ставропольского края; проведение депутатских слушаний и слушаний в комитетах Государст-

¹ Статья 4 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 10.12.2003 N 110-РЗ (ред. от 30.03.2009) "О Парламенте Кабардино-Балкарской Республики". // Кабардино-Балкарская правда", N 307, 17.12.2003; N 61, 31.03.2009.

² Глава VII Постановления Народного Собрания Республики Ингушетия от 06.11.2003 N 284 (ред. от 25.11.2008) "О регламенте Народного Собрания Республики Ингушетия". // Ингушетия, N 14, 15.02.2005; Сердало, N 165-166, 29.11.2008.

³ Статья 129 Постановления Народного Собрания РД от 28.09.1995 (ред. от 27.09.2007) "О Регламенте Народного Собрания Республики Дагестан""Законодательные акты, принятые на 4-ой сессии НС РД", 1996; "Собрание законодательства Республики Дагестан", 28.09.2007, N 14, ст. 635

венной Думы Ставропольского края; проведение депутатских проверок; внесение депутатских запросов¹.

В КБР², Республике Ингушетия³ все установленные формы осуществления контроля раскрываются в одном законе, в Ставропольском крае⁴, Карачаево-Черкесской Республике⁵, Чеченской Республике⁶ принимаются отдельные законы по определенным формам контроля. Тогда как в РД и РСО-Алания подробное раскрытие вопросов парламентского контроля не находит своего отражения в действующем законодательстве субъектов.

Анализ нормативных правовых актов субъектов СКФО показывает, что *контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта Федерации* проводится путем осуществления следующих мероприятий:

- постановка на особый контроль вопроса о соблюдении и (или) исполнении закона;
- создание рабочей группы по подготовке материалов, необходимых для осуществления контроля за соблюдением и (или) исполнением закона;
- заслушивание информации (отчета) должностного лица (должностных лиц) о соблюдении и исполнении закона на заседаниях законодательного органа государственной власти субъекта Федерации, его комитетов и комиссий;

¹ Закон Ставропольского края от 14.08.2002 N 38-кз (ред. от 30.04.2009) "О Государственной Думе Ставропольского края". // Ставропольская правда, N 171-172, 16.08.2002; N 96, 05.05.2009,

² Закона Кабардино-Балкарской Республики от 10.12.2003 N 110-РЗ (ред. от 30.03.2009) "О Парламенте Кабардино-Балкарской Республики". // Кабардино-Балкарская правда", N 307, 17.12.2003; N 61, 31.03.2009.

³ Постановления Народного Собрания Республики Ингушетия от 06.11.2003 N 284 (ред. от 25.11.2008) "О регламенте Народного Собрания Республики Ингушетия". // Ингушетия, N 14, 15.02.2005; Сердало, N 165-166, 29.11.2008.

⁴ Закон Ставропольского края от 14.10.2002 N 43-кз "Об осуществлении Государственной Думой Ставропольского края контроля за соблюдением и исполнением законов Ставропольского края". // Ставропольская правда, N 220 (22790), 16.10.2002.

⁵ Закон Карачаево-Черкесской Республики от 09.10.1998 N 479-XXII (ред. от 10.01.2002) "О контрольных Функциях Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики в сфере бюджета и финансов" Сборник Законов и Постановлений КЧР 1995-1999 гг. Часть-I; День Республики, N 7, (16.049), 17.01.2002; Закон Карачаево-Черкесской Республики от 08.12.2006 N 100-РЗ "О парламентском расследовании Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики". // "День Республики", N 239-240, (17090), 14.12.2006.

⁶ Закон Чеченской Республики от 20.05.2007 N 25-РЗ "О парламентском расследовании Парламента Чеченской Республики""Вести Республики", N 79 (533), 09.06.2007.

- направление парламентского запроса руководителям государственных, муниципальных и иных органов и организаций, должностным лицам, ответственным за реализацию положений закона, в пределах полномочий;

- проведение парламентских слушаний и расследования;

-направление рекомендаций в адрес государственных, муниципальных органов по устранению причин нарушения или неисполнения закона;

-проведение проверки результатов устранения нарушений, выявленных в ходе осуществления контрольных функций;

В соответствии с Законом Кабардино-Балкарской Республики от 10.12.2003 N 110-РЗ "О Парламенте Кабардино-Балкарской Республики"¹ вопросы о контроле за соблюдением и исполнением законов включаются в план основных мероприятий Парламента, планы работы комитетов Парламента с указанием ответственных исполнителей. Подготовку и своевременное предоставление информации о соблюдении и исполнении закона КБР, поставленного на особый контроль и включенного в план основных мероприятий Парламента, осуществляет Правительство КБР.

По результатам контроля за соблюдением и исполнением законов субъектов Федерации законодательный орган государственной власти субъекта Федерации по предложению соответствующих комитетов дает оценку состоянию соблюдения и исполнения законов и в случае необходимости принимает решение о подготовке изменений в республиканские законодательные акты, о проведении дополнительных и последующих проверок за соблюдением и исполнением законов либо о признании их утратившими силу. По вопросам контроля за соблюдением и исполнением законов принимаются постановления законодательного органа субъекта Федерации. Они могут содержать предложения в адрес государственных, муниципальных и иных органов и организаций о привлечении должностных лиц данных органов и организаций к дисциплинарной и административной ответственности по фактам несоблюдения или неисполнения законов субъекта Федерации, а также рекомендации по устранению выявленных нарушений.

¹ Закон Кабардино-Балкарской Республики от 10.12.2003 N 110-РЗ (ред. от 30.03.2009) "О Парламенте Кабардино-Балкарской Республики". // Кабардино-Балкарская правда", N 307, 17.12.2003; N 61, 31.03.2009.

Отметим, что постановления по вопросам контроля за соблюдением и исполнением законов подлежат обязательному рассмотрению указанными в данных постановлениях государственными, муниципальными и иными органами и организациями, расположенными на территории субъекта Федерации, не позднее чем в месячный срок.

Парламентские слушания. Форма контроля, которая предполагает по предметам ведения законодательного органа субъекта Федерации проведение парламентских слушаний, в том числе по вопросам развития местного самоуправления.

Парламентское расследование заключается в осуществлении в порядке, установленном законом субъекта Федерации, выявления и расследования обстоятельств, повлекших нарушение прав и свобод человека и гражданина, ставящих под угрозу государственность, территориальную целостность, экономические, политические и культурные интересы субъекта Федерации, ее народов, жизнь и здоровье граждан, проживающих на территории субъекта. Целью парламентского расследования также является обеспечение контроля деятельности органов местного самоуправления по устранению причин и последствий, послуживших основанием для проведения расследования.

Органы местного самоуправления и должностные лица обязаны оказывать необходимое содействие проведению парламентского расследования, беспрепятственно представлять необходимые для объективного изучения вопроса сведения и документы.

Парламентский запрос. Парламентский запрос является особой формой обращения законодательного органа субъекта Федерации о предоставлении информации по наиболее важным вопросам социально-экономического развития. Он направляется руководителям органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций по вопросам, входящим в их компетенцию (без права вмешательства в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, следователей и судебную деятельность). Парламентский запрос принимается по инициативе депутата или группы депутатов. Например, в Республике Северная Осетия-Алания парламентский запрос принимается большинством голосов от числа избранных депутатов Парламента¹. В КБР помимо схожего общего порядка еще предусмотрен особый случай, в соответствии с которым

¹ Статья 19.1 Конституционного Закона Республики Северная Осетия-Алания от 04.09.2002 N 20-РКЗ "О Парламенте Республики Северная Осетия-Алания". // Газета "Северная Осетия" от 25.09.2002.

парламентский запрос может быть предложен депутатом или группой депутатов Парламента к включению в повестку заседания Парламента¹. Тогда как в Чеченской Республике рассмотренный особый случай является основным².

Орган или должностное лицо, к которому обращен запрос, обязан дать не позднее чем в 20-дневный (РД³, КБР⁴, КЧР⁵), 15-дневный (РСО-Алания⁶, РИ⁷) срок со дня его получения устный (на заседании законодательного органа субъекта Федерации) или письменный ответ на запрос. В Карачаево-Черкесской Республике и Ставропольском крае вовсе не указаны сроки предоставления ответа на парламентский запрос.

Депутатский запрос является особой формой обращения депутата (группы депутатов) законодательного органа субъекта Федерации о предоставлении информации по проблемам частного характера, имеющим социально-экономическое значение. Депутатский запрос направляется руководителям органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций по вопросам, входящим в их полномочия. Депутат (группа депутатов), направивший запрос, имеет право принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных им в запросе вопросов, в том числе на закрытых заседаниях органов местного самоуправления.

В настоящее время роль раскрытых диссертантом контрольных полномочий законодательных органов субъектов Федерации не зна-

¹ Постановление Парламента КБР от 21.01.2004 N 18-П-П (ред. от 29.04.2009) "О Регламенте Парламента Кабардино-Балкарской Республики". // Документ опубликован не был. СПС Консультант плюс.

² Статья 28 Закона Чеченской Республики от 19.05.2006 N 5-РЗ (ред. от 14.03.2007) "О Парламенте Чеченской Республики". // Вести Республики, N 42 (404), 26.05.2006. // "Вести Республики", N 38 (512), 28.03.2007

³ Статья 132 Постановления Народного Собрания РД от 28.09.1995 (ред. от 27.09.2007) "О Регламенте Народного Собрания Республики Дагестан". // Законодательные акты, принятые на 4-ой сессии НС РД, 1996. // "Собрание законодательства Республики Дагестан", 28.09.2007, N 14, ст. 635

⁴ Статья 39 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 10.12.2003 N 110-РЗ (ред. от 30.03.2009) "О Парламенте Кабардино-Балкарской Республики". // Кабардино-Балкарская правда", N 307, 17.12.2003. // "Кабардино-Балкарская правда", N 61, 31.03.2009,

⁵ Пункт 3 части 1 статьи 28 Закона Чеченской Республики от 19.05.2006 N 5-РЗ "О Парламенте Чеченской Республики".

⁶ Часть 3 статьи 19.1 Конституционного Закона Республики Северная Осетия-Алания от 04.09.2002 N 20-РКЗ "О Парламенте Республики Северная Осетия-Алания».

⁷ Часть 3 статьи 12 Закона Республики Ингушетия от 08.07.2004 N 18-РЗ (ред. от 26.12.2007) "О статусе депутата Народного Собрания Республики Ингушетия". // Ингушетия, N 76, 13.07.2004. // "Ингушетия", N 5-6, 17.01.2008

чительна. Это связано с фактической чрезмерной концентрацией власти у высшего должностного лица и его «федеральным иммунитетом».

Единственным действенным способом является финансовый контроль, проводимый законодательным органом субъекта Федерации. Федеральное законодательство подробно раскрывает формы финансового контроля. Это предварительный контроль - в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам; текущий контроль - в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных органов, в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами; последующий контроль - в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Финансовый контроль законодательных органов в сфере местного самоуправления предусматривает право соответствующих законодательных органов на: получение от местных администраций муниципальных образований необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета. Далее часть 2 статьи 265 БК РФ закрепляет право на получение от финансовых органов оперативной информации об исполнении соответствующих бюджетов; вынесение оценки деятельности органов, исполняющих бюджеты. Возникает вопрос, почему слово «бюджет» используется во множественном числе? Думается, что такая формулировка подразумевает возможность получения указанной информации и вынесение оценки деятельности органов местного самоуправления, которые исполняют местный бюджет. Финансовый контроль, по буквальному смыслу части 2 статьи 265 БК РФ, может осуществляться не только за законностью деятельности органов местного самоуправления. Федеральный закон не исключает установление контроля за деятельностью органов местного самоуправления с точки зрения ее целесообразности, что, по мнению Конституционного Суда РФ, означает посягательство на самостоятельность местного самоуправления в решении населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью и противоречит конституционному определению пределов и способов контроля государства за деятельностью органов местного самоуправления и в силу этого не соответ-

ствуется статьям 130 (часть 1), 132 (части 1 и 2) и 133 Конституции Российской Федерации¹.

Очевидно, что для подтверждения выдвинутого тезиса диссертанту необходимо рассмотреть практику финансового контроля проводимого законодательными органами субъектов Федерации.

Известно, что законодательные органы субъектов Федерации полномочны на создание собственных контрольных органов, которые вправе проводить проверки местных бюджетов - получателей межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации².

Межбюджетные трансферты в соответствии с БК РФ - это средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы РФ другому бюджету бюджетной системы РФ. Сюда входит финансовая помощь в виде дотаций из региональных фондов финансовой поддержки для выравнивания финансовых возможностей органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения; субсидии, имеющие целевое назначение, для которых устанавливается отдельный порядок использования; субвенции из региональных фондов компенсации на осуществление государственных полномочий.

¹ Упомянутый аспект был предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Оценивая соответствие Конституции РФ положения пункта 3 статьи 89 Устава (Основного Закона) Курской области, предусматривающие государственный контроль за целесообразностью использования средств, материальных ресурсов, собственности, переданной муниципальному образованию государственной властью, Конституционный суд отметил, что формирование материально - финансовой базы местного самоуправления в РФ осуществлялось, как правило, в результате передачи того или иного имущества местному самоуправлению в собственность органами государственной власти в процессе разграничения государственной собственности на федеральную, собственность субъектов Федерации и муниципальную; денежные средства могут поступать в бюджеты муниципальных образований и из бюджетов субъектов Федерации, в том числе без указания их целевого назначения. Следовательно, пункт 3 статьи 89 Устава (Основного Закона) Курской области, не исключает установление фактически неограниченного контроля за деятельностью органов местного самоуправления в Курской области с точки зрения ее целесообразности, что означает посягательство на самостоятельность местного самоуправления в решении населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью и противоречит конституционному определению пределов и способов контроля государства за деятельностью органов местного самоуправления и в силу этого не соответствует статьям 130 (часть 1), 132 (части 1 и 2) и 133 Конституции Российской Федерации. // Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 N 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области". //СЗ РФ, 11.12.2000, N 50, ст. 4943.

² Статья 157 БК РФ.

Таким образом, муниципальные образования получают межбюджетные трансферты даже в случае самообеспеченности местного бюджета, что означает возможность проведения финансовой проверки со стороны контрольного органа.

В соответствии со статьей 13 Закона Карачаево-Черкесской Республики от 13.05.2003 N 22-РЗ "О Контрольно-счетной палате Карачаево-Черкесской Республики"¹ контрольные полномочия Контрольно-счетной палаты распространяются также на органы местного самоуправления, если они получают, перечисляют, используют средства из республиканского бюджета или используют республиканскую собственность, либо управляют ею, а также имеют предоставленные республиканским законодательством или республиканскими органами государственной власти поручительства под гарантии республиканского бюджета, налоговые и иные льготы и преимущества. Данная формулировка необоснованно расширяет сферу контрольной деятельности органов государственной власти субъектов Федерации. Идентичная форма закреплена также в статье 12 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 05.03.2005 N 21-РЗ "О Контрольно-счетной палате Республики Северная Осетия-Алания"²; в статье 11 Закона Республики Ингушетия от 19.03.2003 N 11-РЗ "О Контрольно-счетной палате Республики Ингушетия"³; статье 12 Закона Республики Дагестан от 14.06.1996 N 9 "О Счетной палате Республики Дагестан"⁴; статье 17 Закона Чеченской Республики от 20.03.2006 N 2-РЗ "О Счетной палате Чеченской Республики"⁵.

Диссертант считает, что в соответствующих законах рассмотренных субъектах Федерации необходимо закрепить положение о том, что контроль осуществляется в части использования средств

¹ Закон Карачаево-Черкесской Республики от 13.05.2003 N 22-РЗ (ред. от 25.07.2008) "О Контрольно-счетной палате Карачаево-Черкесской Республики". // День Республики N 60-61 (16263) 22.05.2003; N 139-140, (17494), 31.07.2008.

² Закон Республики Северная Осетия-Алания от 05.03.2005 N 21-РЗ (ред. от 17.06.2008) "О Контрольно-счетной палате Республики Северная Осетия-Алания" Газета "Северная Осетия", N 48 (24349), 22.03.2005; N 135 (25186), 30.07.2008

³ Закон Республики Ингушетия от 19.03.2003 N 11-РЗ "О Контрольно-счетной палате Республики Ингушетия". // "Ингушетия", N 28, 22.03.2003.

⁴ Закон Республики Дагестан от 14.06.1996 N 9 (ред. от 07.10.2008) "О Счетной палате Республики Дагестан". // Дагестанская правда, N 123, 20.06.1996; N 309, 11.10.2008.

⁵ Закон Чеченской Республики от 20.03.2006 N 2-РЗ (ред. от 09.01.2009) "О Счетной палате Чеченской Республики". // Вести Республики, N 24 (386), 24.03.2006; N 9 (941), 21.01.2009.

бюджета субъекта Федерации. Такая формулировка отражена в законах Ставропольского края¹, и Кабардино-Балкарской Республики²

Таким образом, в соответствии с данной формулировкой контрольные полномочия законодательного органа субъектов Федерации, казалось бы, распространяются на местные бюджеты, в случае если они являются получателями межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Федерации, но только в части использования этих бюджетных средств.

Однако, анализ отчета Счетной палаты Республики Дагестан (далее - Счетная палата РД) за 2008 год показал, что финансовый контроль в сфере местного самоуправления осуществляется по следующим вопросам:

- соблюдение требований законодательства при организации бюджетного процесса муниципальных образований;
- исполнение местных бюджетов на основании отчетов 1-БР, 1-БР (регион), 1-БР (финансы)³;
- соблюдение бюджетного законодательства при предоставлении муниципальных гарантий органами местного самоуправления;
- соблюдение бюджетного законодательства в части обязательного зачисления доходов в бюджеты;
- соблюдение законодательства при размещении заказов на поставки товаров, выполнении работ, оказание услуг для муниципальных нужд.

Основной формой финансового контроля является проверка соблюдения законодательства при формировании и исполнении бюджета муниципального образования⁴.

В отчетах Счетной палаты РД указаны цели проводимой проверки. Это соблюдение законодательства при формировании и исполнении бюджета муниципального образования, полнота и своевременность поступления налоговых и неналоговых доходов в местный бюджет, определение целевого и эффективного использования меж-

¹ Закон Ставропольского края от 27.07.2006 N 67-кз "О Счетной палате Ставропольского края". // "Ставропольская правда", N 175 - 176, 29.07.2006.

² Закон Кабардино-Балкарской Республики от 29.05.2003 N 53-РЗ (ред. от 12.01.2009) "О Контрольно-счетной палате Кабардино-Балкарской Республики". // Кабардино-Балкарская правда, N 134, 03.06.2003; Официальная Кабардино-Балкария, N 3-4, 16.01.2009.

³ Постановление Народного Собрания РД от 29.11.2001 N 562-П НС "О введении Форм отчетности Счетной палаты Республики Дагестан по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Дагестан". // Собрание Законодательства Республики Дагестан, 30.11.2001, N 11, ст. 861

⁴ Бюллетень Счетной палаты Республики Дагестан. 2009. № 2. С. 26 – 29.

бюджетных трансфертов, полученных из республиканского бюджета РД и средств местного бюджета.

Диссертант уже отмечал, что в федеральном законодательстве указано общее право законодательного органа осуществлять наряду с другими, уполномоченными на то органами, контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта Федерации. Очевидно, что это право инкорпорировано и в сферу финансового контроля местного самоуправления. Законодательству соответствует также определение целевого и эффективного использования межбюджетных трансфертов, полученных из бюджета субъекта Федерации. Тогда как проверка полноты и своевременности поступления налоговых и неналоговых доходов в местный бюджет, определение целевого и эффективного использования собственных средств местного бюджета - это вторжение в финансовую деятельность местного самоуправления.

Таким образом, диссертант приходит к выводу, что деятельность органов законодательной власти субъектов Федерации по осуществлению финансового контроля не соответствует общим принципам местного самоуправления, а именно принципу решения вопросов местного значения самостоятельно и под свою ответственность. Диссертант считает, что контроль за исполнением местного бюджета, в части реализации собственных средств, должен проводиться исключительно представительными органами местного самоуправления в лице контрольных органов, которые являются субъектами финансово контроля.

Но Закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ не устанавливает обязательность наличия контрольного органа в структуре местного самоуправления¹. А такие формы реализации контрольных функций, как проведение ревизий и проверок, требуют определенных навыков и не могут быть эффективно исполнены представительными органами

¹ Некоторые авторы отмечают много неясностей в вопросе регулирования статуса контрольного органа муниципального образования. С одной стороны, Федеральный закон содержит указание на то, что он не является обязательным в структуре органов местного самоуправления. Но, с другой стороны, положения статья 38 Федерального закона сформулированы императивным образом: "Контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и другие) образуется (не "может образовываться", а именно "образуется") в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка..." И далее: "Контрольный орган муниципального образования формируется на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования". // Пешин Н.Л. Контроль и ответственность в местном самоуправлении: рецензия-размышление по поводу монографии Е.С. Шугриной "Контроль за деятельностью и ответственность власти: муниципальный уровень". // Конституционное и муниципальное право, 2008, N 5. // СПС Консультант плюс.

ми местного самоуправления. В настоящее время финансовый контроль - это не только проверка правильности ведения финансовой документации, соблюдения финансово-хозяйственного законодательства, выявление нарушений финансовой дисциплины. Это, прежде всего, важнейшая функция управления финансовыми, а через них и экономическими процессами, имеющая специальную целевую направленность, определенное содержание и специфические способы осуществления¹. В силу этого, внешний финансовый контроль за распоряжением местными финансовыми, в том числе собственными и материальными, ресурсами должен быть обязательным².

Выходом из сложившейся ситуации может служить закрепление в БК РФ права представительного органа муниципального района или городского округа, уставом которого не предусмотрено наличие контрольного органа, на обращение к органу государственного финансового контроля субъекта Федерации, созданному законодательным органом власти субъекта Федерации о проведении внешнего финансового контроля местного бюджета. Тем более, что данный способ апробирован на поселениях³ и не может рассматриваться, как противоречащий принципам местного самоуправления. Создавать контрольный орган или обращаться к органу государственного финансового контроля - это прерогатива представительного органа местного самоуправления, за которым остается право выбора. А формальный факт, что обращение адресовано к органу государственной власти, - не более чем форма найма специализированного юридического лица для проведения соответствующего внешнего контроля.

Анализ основных, по мнению диссертанта, контрольных полномочий исполнительной и законодательной властей субъекта Федерации в сфере местного самоуправления дает возможность подвести выводы:

- региональный государственный контроль – это деятельность органов государственной власти субъектов Федерации по обеспечению

¹ См.: Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль: Учебник. М., 2002. С. 15.

² См.: Степашин С.В. 10 лет Счетной палате Российской Федерации: опыт становления и развития внешнего финансового контроля в условиях новой российской государственности. // http://www.ach.gov.ru/ru/association/arrangement/377/377_2/. 20.04.2010.

³ По обращению представительного органа поселения внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета поселения может осуществляться контрольным органом муниципального района или органом государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации, созданным соответственно представительным органом муниципального района или законодательным (представительным) органом власти субъекта Российской Федерации. // часть 2 статьи 264.4 БК РФ.

нию эффективного и целесообразного функционирования государства и общества посредством установления соответствия фактического состояния общественных отношений социальным (прежде всего, юридическим) установлениям и сдерживания выявляемых отклонений;

- региональный государственный надзор представляет особую разновидность регионального государственного контроля и представляет собой деятельность специальных юрисдикционных органов государственной власти субъекта Федерации по обеспечению законности посредством реагирования на ее нарушения;

Применение данных определений возможно в отношении контрольных полномочий органов государственной власти в сфере местного самоуправления.

- орган государственной власти субъекта Федерации, уполномоченный на проведение экспертизы соответствия муниципальных нормативных правовых актов законодательству, является специальным государственным юрисдикционным органом. В связи с этим, законом субъекта Федерации, в случае выявления противоречия действующему законодательству муниципальных нормативных правовых актов, должно быть предусмотрено право уполномоченного органа ходатайствовать перед высшим исполнительным органом субъекта Федерации на обращение в суд, для установления соответствующего факта;

- в настоящее время не регламентировано законодательно и не выработан на практике механизм информирования высшего должностного лица субъекта Федерации о вступивших в законную силу решениях судов, вынесенных в отношении глав муниципальных образований, глав администраций, представительного органа местного самоуправления, в связи с их незаконными действиями или изданием ими незаконных правовых актов. В результате, высшее должностное лицо может остаться в неведении относительно вынесенных судом решений в отношении глав муниципальных образований и глав администраций.

На основании вышеизложенного, представляется необходимым внесение в Федеральный закон от 06.10.2003 года №131-ФЗ следующих изменений:

статьи 73, 74 дополнить частью 4 следующего содержания: «Суд, установив факты, предусмотренные настоящей статьей, сооб-

щает в течение 10 дней о вступившем в законную силу решении высшего должностному лицу субъекта Российской Федерации.»;

- анализ деятельности органов местного самоуправления проводимый органами государственной власти субъектов Федерации путем использования способа выездного консультирования органов местного самоуправления показывает высокую степень эффективности контроля органов государственной власти субъектов Федерации за соблюдением законов о местном самоуправлении. Положительный опыт проведения «добровольного контроля» необходимо обобщить и внедрить в других субъектах СКФО;

- делегированные контрольные полномочия высшего должностного лица субъекта Федерации в сфере местного самоуправления дают возможность внешнего контроля органов местного самоуправления;

- Закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ не устанавливает обязательность наличия контрольного органа в структуре местного самоуправления. Но внешний финансовый контроль за распоряжением местными финансовыми, в том числе собственными и материальными, ресурсами должен быть обязательным.

Для восполнения возникшего пробела диссертантом предлагается внесение в БК РФ следующее изменение:

абзац 4 пункта 2 статьи 264.4 заменить абзацем;

«По обращению представительного органа местного самоуправления внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета для поселений может осуществляться контрольным органом муниципального района или органом государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации, созданным, соответственно, представительным органом муниципального района или законодательным (представительным) органом власти субъекта Российской Федерации, для муниципальных районов и городских округов - органом государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации, созданным законодательным (представительным) органом власти.».

2.4. Правовые основы форм взаимодействия органов государственной власти субъектов СКФО с органами местного самоуправления

Президент Российской Федерации еще в послании 2000 года отметил, что «у нас до сих пор не выстроено эффективное взаимодействие между разными уровнями власти»¹. К сожалению, по сей день можно констатировать факт неэффективности, а порою отсутствия конструктивного взаимодействия между уровнями публичной власти. Тем не менее, встречается положительный опыт построения такого рода отношений.

Реформа публичной власти привела к тому, что «сегодня децентрализация полномочий в сфере государственного управления достигла в России самого высокого за всю её историю уровня»². То есть, по мнению руководства страны, в органах государственной власти субъектов Федерации сосредоточено больше полномочий, чем когда то ни было. Но органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Взаимоотношения двух уровней публичной власти не могут и не должны строиться на основе соподчиненности.

Проблема взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления в условиях, когда последние представляет собой относительно самостоятельный институт власти, является одной из серьезнейших проблем становления в России местного самоуправления.

Этим обусловлена актуальность и большой интерес представителей науки к вопросу взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Диссертантом, в рамках параграфа, будут рассмотрены вопросы практического воплощения предусмотренных законодательством форм взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления.

Прежде чем перейти к анализу практики взаимодействия, целесообразно определить её теоретические основы, формы и механизмы. В юридической литературе проводились исследования вопросов

¹ Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ // РГ. 2000. 11 июля. № 133 (3207). С. 4.

² Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ 2007 // http://www.kremlin.ru/appears/2007/04/26/1156_type63372type63374type82634_125339.shtml

взаимодействия различных органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов¹, взаимодействие Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации², суда и законодательной власти³, органов государственной власти и органов местного самоуправления⁴, Ф. Кобзарев рассматривает взаимодействие в качестве согласованной, как правило, основанной на сотрудничестве деятельности по достижению общих целей, задач⁵.

В.Г. Карташов отмечает, что «ученые, говоря о взаимодействии, делают акцент на взаимном влиянии, воздействии нескольких субъектов правоотношений друг на друга, их совместных действиях». Он приходит к выводу, что «взаимодействие - это активная, согласованная деятельность двух и более субъектов правоотношения, выражающаяся в принятии решений и совершении действий, направленных на достижение единой цели»⁶. Исходя из этого, В.Г. Карташов определяет взаимодействие органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления как их активную, согласованную деятельность, выраженную в принятии решений и совершении действий в соответствии с Конституцией РФ, законами и иными нормативными правовыми актами, направленную на достижение единой цели – решение вопросов местного значения и осуществление переданных органам местного самоуправления государственных полномочий.

Отдавая должное этим проблемам, следует отметить, что взаимодействие органов государственной власти субъектов Федерации и

¹ См.: Лихолетова С.В. Федеративное устройство России: взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: Дис. канд. юрид. наук. Челябинск, 2004.

² См.: Окуньков Л.А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 3-10. Гончаров В.В. Проблемы соотношения и взаимодействия президентской и исполнительной власти в России // Юридический мир 2008 №4. С. 34-38.

³ См.: Малюшин А.А. Вопросы взаимодействия суда и законодательной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. №8. С. 8-10.

⁴ См.: Широковских В.Н. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. №1. С. 34 – 40; Гусенбеков И.И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. // Журнал российского права. 2006г. №6. С. 38-46.

⁵ См.: Кобзарев Ф. Прокуроры и судьи о взаимодействии в сфере уголовного судопроизводства // Законность. 2006. N 8. С. 16.

⁶ См.: Карташов. В.Г Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. // Конституционное и муниципальное право. 2007. №19 С. 33 - 38

местного самоуправления выходит за рамки «единой цели». Такая формулировка существенно сужает возможность рассматриваемого взаимодействия.

В связи с этим диссертант предлагает авторское определение: взаимодействие органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления – это их активная, согласованная деятельность, выраженная в принятии решений и совершении действий в соответствии с Конституцией РФ, законами и иными нормативными правовыми актами, направленная на достижение общих целей и задач.

Взаимодействие местного самоуправления и государства, утверждает И.И. Гусенбеков, можно свести к двум основным формам: координация и государственный контроль. И если координация предполагает взаимный, обоюдный характер связи участников отношений, то государственный контроль предполагает комплекс односторонних действий государственных органов по отношению к местному самоуправлению¹

Е.С. Шугрина выделяет пять основных форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые безусловно, можно отнести к формам взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления:

1)наделение органов местного самоуправления отдельными государственно-властными полномочиями;

2)заключение договоров и соглашений;

3)создание координационных и консультативных органов, совместных рабочих групп;

4)реализация права законодательной инициативы представительного органа местного самоуправления в законодательном (представительном) органе субъекта Федерации;

5)направление предложений и обращений органов местного самоуправления в органы государственной власти².

Диссертант считает необходимым дополнить настоящий перечень следующими формами взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления:

¹ Гусенбеков И.И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. // Журнал российского права. 2006г. №6. С. 41.

² Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С. 333 – 343.

- 1) реализация контрольных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления;
- 2) реализация полномочий по участию органов государственной власти субъектов Федерации в формировании органов местного самоуправления;
- 3) привлечение органов и должностных лиц местного самоуправления к ответственности перед государством;
- 4) обеспечение соответствия принимаемых муниципальных правовых актов действующему законодательству;
- 5) выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Проанализировав правовую базу, закрепляющую взаимодействие органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, стоит отметить, что в рассматриваемых правоотношениях ключевая роль отведена высшему должностному лицу субъекта Федерации. В связи с этим диссертант делает попытку сконструировать юридически закреплённую модель механизма осуществления взаимодействия руководителя региона с органами местного самоуправления и предложить некоторые изменения.

Проведение анализа полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации стоит начать с Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ, который определяет основные полномочия и направления деятельности высшего должностного лица субъекта Федерации в сфере местного самоуправления: представляет субъект Федерации в отношениях с органами местного самоуправления; в соответствии с законодательством РФ может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта Федерации с органами местного самоуправления. Этот перечень не исчерпывающий, потому что рассматриваемый закон устанавливает общие принципы организации деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Федерации; им предусмотрено осуществление иных полномочий в соответствии с нормами других федеральных законов, конституций (уставов) и законов субъектов Федерации.

Включение в профильный Федеральный закон от 6 октября 1999 года №184-ФЗ полномочий по организации взаимодействия органов исполнительной власти с органами местного самоуправления подчеркивает и определяет их значимость.

Раскрытие указанной выше формы взаимодействия находит

свое отражения в регламентах¹, положениях² органов исполнительной власти. И сводится к констатации факта осуществления деятельности во взаимодействии с органами местного самоуправления.

Единственный субъект Федерации в пределах СКФО где формы и методы осуществления взаимодействия комплексно закреплены в нормативном правовом акте является Республика Дагестан³.

В целях реализации своих полномочий и совершенствования взаимодействия органов исполнительной власти Республики Дагестан с органами местного самоуправления в соответствии с пунктом 7 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ и пунктом 8.1 статьи 78 Конституции Республики Дагестан был принят Указ Президента Республики Дагестан (далее Президент РД) от 02 сентября 2008 года №181 «Об утверждении регламента взаимодействия органов исполнительной власти Республики Дагестан и органов местного самоуправления»⁴ (далее – Указ Президента РД от 02 сентября 2008 года №181).

В упомянутом акте Президент РД в соответствии с действующим законодательством устанавливает общие правила и порядок взаимодействия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Взаимодействие осуществляется на основе принципов содействия органов исполнительной власти развитию местного самоуправления, самостоятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по вопросам их компетенции, невмешательства в компетенцию друг друга, неподконтрольности органов местного самоуправления органам исполнительной власти, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

¹ Постановлением Правительства СК от 19.02.2008 N 20-п) "Об утверждении Регламента аппарата Правительства Ставропольского края". закреплен порядок взаимодействия аппарата Правительства с органами местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края. // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края, 30.04.2008, N 12, ст. 7155;

² Например см.: Постановление Правительства РИ от 28.04.2009 N 136 "Об утверждении положения о Комитете Республики Ингушетия по экологии и природным ресурсам". // СПС Консультант плюс. Регион.

³ Подробное раскрытие форм взаимодействия применяемых в этом субъекте Федерации также связаны с тем, что диссертант имел возможность непосредственного участия в осуществлении таковых администрацией Президента и Правительства Республики Дагестан.

⁴ Указ Президента Республики Дагестан от 02 сентября 2008 года №181 «Об утверждении регламента взаимодействия органов исполнительной власти Республики Дагестан и органов местного самоуправления» Дагестанская правда от 04.09.2008. №№ 266-267

Отметим наиболее важные формы взаимодействия органов исполнительной власти Республики Дагестан и органов местного самоуправления:

принятие органами исполнительной власти решений, затрагивающих интересы муниципальных образований, с учетом мнения органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований;

создание совместных постоянных либо временных координационных и совещательных органов, участие в их работе при условии соблюдения принципа добровольного исполнения принимаемых ими решений;

заключение соглашений о взаимодействии, в том числе для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения.

Эта форма является новшеством в практике взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления и дает возможность осуществления более тесного взаимодействия между конкретным органом исполнительной власти и органом местного самоуправления

Законы субъектов Федерации должны развивать и детализировать принципы Конституции РФ и международно-правовых актов применительно к правовой, территориальной, организационной и экономической основам местного самоуправления. Такие положения направлены на реализацию модели местного самоуправления, которая закреплена в Конституции РФ и не исключает «взаимодействие, в том числе на договорной основе, органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации»¹.

В соглашении о взаимодействии между органом исполнительной власти и органом местного самоуправления устанавливается перечень полномочий договаривающихся сторон, осуществляемых по соглашению. Определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, права, обязанности и ответственность сторон, срок действия соглашения и порядок продления данного срока, основания и порядок досрочного расторжения соглашения, иные вопросы, связан-

¹ Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. N 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области. СЗ РФ. 2000. N 50. Ст. 4943.

ные с выполнением соглашения.

Подготовка проекта соглашения осуществляется совместно органом исполнительной власти и органом местного самоуправления, которые являются сторонами соглашения, и подписывается руководителем органа исполнительной власти и главой муниципального образования.

Представляется целесообразным использование этого положительного опыта взаимодействия и другими субъектами Федерации.

Пункт 8 Указа Президента РД от 02 сентября 2008 года №181 обязывает руководителя органа исполнительной власти до решения вопроса о кандидате на должность руководителя подведомственной организации (не являющейся должностью государственной гражданской службы), находящейся на территории муниципального образования, согласовывать кандидатуру с главой муниципального образования, на территории которого действует данная подведомственная организация.

Если консенсус не достигается, руководитель органа исполнительной власти вновь предлагает кандидатуру на указанную должность.

В случае повторного отказа, руководитель органа исполнительной власти принимает решение о назначении руководителя подведомственной организации. Об отсутствии согласия по кандидатуре руководитель органа исполнительной власти одновременно с принятием указанного решения информирует Президента и Правительство РД.

Данная форма взаимодействия органов исполнительной власти с главой муниципального образования независимо от нормативного закрепления данных правоотношений на практике апробирована во всех субъектах СКФО. Она зависит от личностных характеристик главы муниципального образования, политического потенциала, уровня поддержки его электоратом муниципального образования.

Закрепление за главой муниципального образования, должностным лицом, наиболее приближенным к народу, прав в виде одобрения либо несогласия с кандидатурой на должность руководителя подведомственной ему организации исключает возможность субъективного подхода при формировании упомянутой должности.

В целях осуществления согласованного взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в конкретных сферах деятельности (отраслях), органы местного само-

управления вправе определять аналогичный порядок предварительного согласования кандидатур на должности руководителей муниципальных организаций с руководителями органов исполнительной власти соответствующих отраслевых полномочиях.

Тем же указом установлена обязанность руководителя органа исполнительной власти РД направлять проекты решений, затрагивающие интересы муниципальных образований, главам соответствующих муниципальных образований, которые наделены правом в месячный либо в иной установленный срок внести ему свои предложения и замечания, подлежащие обязательному рассмотрению соответствующим органом исполнительной власти.

В Ставропольском крае Регламент аппарата Правительства закрепляет обязанность аппарата направлять органам местного самоуправления нормативные правовые акты Губернатора, Правительства, планы работы Правительства и иные документы, затрагивающие вопросы местного самоуправления. Здесь данный механизм теряет смысл, поскольку не предусмотрен механизм внесения органами местного самоуправления предложений и замечаний.

Закрепление дополнительных гарантий учета интересов органов местного самоуправления, безусловно, является очередным шагом к системе «более гибкого и близкого к людям управления».

В соответствии с законодательством высшее должностное лицо субъекта Федерации возглавляет исполнительную власть и помимо полномочий по организации взаимодействия имеет и собственные полномочия по взаимодействию с органами местного самоуправления.

Так, Распоряжением Губернатора СК от 28.12.2007 N 1036-р "О взаимодействии органов исполнительной власти Ставропольского края и органов местного самоуправления города-курорта Кисловодска"¹, в целях обеспечения наиболее эффективной координации взаимодействия органов исполнительной власти Ставропольского края с органами местного самоуправления города-курорта Кисловодска, назначается Уполномоченный Губернатора и Правительства Ставропольского края, который представляет их интересы в органах местного самоуправления города-курорта Кисловодска по вопросам, отнесенным законодательством к компетенции органов исполнительной

¹ Распоряжение Губернатора СК от 28.12.2007 N 1036-р "О взаимодействии органов исполнительной власти Ставропольского края и органов местного самоуправления города-курорта Кисловодска". // "Ставропольская правда", N 4-5, 11.01.2008.

власти Ставропольского края.

Рассматриваемая форма взаимодействия вызывает интерес, поскольку «уполномоченный» выступает как дополнительное связующее звено между органами государственной власти и муниципальным образованием. Но вопросы местного значения, отдельные государственные полномочия, по которым возникают вопросы, требующие взаимодействия двух уровней публичной власти настолько обширны, что один человек физически не сможет реализовать необходимый для этого потенциал.

Исходя из этого в Ставропольском крае¹ и Республике Дагестан² соответственно были образованы Управление по вопросам местного самоуправления Аппарата Правительства Ставропольского края и Управление территориального развития и местного самоуправления Президента Республики Дагестан (далее Управление РД и Управление СК). Основными задачами Управлений являются:

- *организация и обеспечение взаимодействия высшего должностного лица субъекта Федерации с органами местного самоуправления;*

-обеспечение деятельности высшего должностного лица субъекта Федерации в сфере территориального развития и местного самоуправления;

-подготовка, обобщение и представление материалов высшему должностному лицу субъекта Федерации об общественно-политической и социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях;

-подготовка предложений по вопросам развития местного самоуправления.

Взаимодействие с органами местного самоуправления осуществляется по следующим вопросам:

-*обеспечение конституционных прав граждан;*

¹ Постановление Губернатора СК от 04.02.2008 N 71 (ред. от 25.12.2008) "Об утверждении Положения об управлении по вопросам местного самоуправления Аппарата Правительства Ставропольского края". // "Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края", 31.03.2008, N 9, ст. 7081. // "Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края", 15.03.2009, N 6, ст. 8048

² Указ Президента РД от 10.09.2007 N 139 "Об Управлении территориального развития и местного самоуправления Президента Республики Дагестан" (вместе с "Положением об Управлении территориального развития и местного самоуправления Президента Республики Дагестан", "Численностью работников Управления территориального развития и местного самоуправления Президента Республики Дагестан"). // Собрание законодательства Республики Дагестан, 14.09.2007, N 13, ст. 605.

Субъекты Федерации, согласно Конституции РФ, должны отвечать требованиям демократического правового государства. Их атрибутами являются конституция (устав) и законодательство (часть 2 статьи 5). На них возлагается обязанность совместно с Российской Федерацией обеспечивать конституционность в России, защищать права и свободы человека и гражданина (пункт "а", "б" части 1 статьи 72). Конституция РФ признает и гарантирует самостоятельность местного самоуправления, однако устанавливает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12). Однако признавая и гарантируя самостоятельность местного самоуправления, Конституция указывает, что "органы местного самоуправления обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы" (часть 2 статьи 15), а их деятельность должна определяться правами и свободами человека и гражданина (статья 18).

Таким образом, обеспечение конституционных прав граждан является первоочередной задачей, как высшего должностного лица субъекта Федерации, так и органов местного самоуправления.

-реализация государственной политики территориального развития и местного самоуправления;

«Конституция РФ не определяет виды и правовой статус актов содержательного стратегического характера. В связи с этим в законодательстве нет четко установившейся их формы. Единственным документом, на который указывает Конституция, является ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Этот акт действительно оказывает влияние на направление и существо мер по развитию законодательства Российской Федерации, но его юридическая сила является неопределенной, поскольку формально он к законодательству не относится, и нет ясности, является ли он правовым актом. Механизмы обеспечения его юридической силы нигде не прописаны»¹. Аналогично в конституциях субъектов СКФО, а в некоторых случаях в законах субъектов Федерации², указывается на право

¹ См.: Маланыч И.Н. Институт государственной стратегии в конституционном праве. // Конституционное и муниципальное право. 2007г. №13. С. 8 – 12.

² Пункт «б» части 1 статьи 9 Закона Ставропольского края от 06.01.1999 N 2-кз (ред. от 30.04.2009) "О Губернаторе Ставропольского края". // "Ставропольская правда", N 4 (21729), 12.01.1999; N 96, 05.05.2009. Пункт «м» статьи 7 Закона Карачаево-Черкесской Республики от 17.11.1997 N 338-XXII "О Президенте Карачаево-Черкесской Республики" (ред. от 13.01.2009). // Сборник Законов и Постановлений КЧР 1995-1999 гг. Часть I; "День Республики", N 9-11, (17610), 20.01.2009.

высшего должностного лица обращается к законодательному (представительному) органу субъекта Федерации с ежегодным посланием о положении в субъекте¹. (далее Послание высшего должностного лица). В посланиях высшего должностного лица прослеживается: «некая «генеральная линия власти» (описание текущего курса и идеологии принятия решений); отчет о проделанном (как выполняются программы, цели и задачи предыдущих посланий); целевые ориентиры и какие приоритеты работы будут выбраны на следующий год»².

Объектами государственной политики проводимой высшими должностными лицами субъектов Федерации являются общественные отношения в экономической, социальной и политической сферах, правовой статус личности и государственных органов субъекта Федерации, федеративных отношений и местного самоуправления. Они проводит политику, направленную на обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституций (уставов), законов соответствующих субъектов Федерации, законности и правопорядка, соглашений и договоров, заключенных от имени субъектов Федерации, равноправия народов, прав и свобод человека и гражданина и сохранение единства и территориальной целостности субъектов³.

Многое зависит от эффективности вовлечения наиболее приближенной к народу публичной власти в процесс проводимой единой государственной политики и, несмотря на значительное усмотрение высшего должностного лица субъекта Федерации в решении указанных вопросов, конкретное их осуществление должно проходить в соответствии с законодательством и с учетом интересов муниципальных образований.

Ни в одном субъекте СКФО не регламентировано, что высшее должностное лицо субъекта Федерации при определении приоритетов проводимой государственной политики должен учитывать мнение органов и должностных лиц муниципальных образований. Пример Республики Дагестан показывает, что на практике определение государственной политики сопровождается кропотливой работой по

¹ Например, часть 15 статьи 78 Конституции Республики Дагестан (ред. от 03.02.2009). // Собрание законодательства Республики Дагестан, 31.07.2003, N 7, ст. 503; 13.02.2009, N 3, ст. 74.

² См: Чернышов М. Послания: тенденция, однако. // Черновик. 18.07.2008г. №29 (228) С.6.

³ Например, Статья 75 Конституции Республики Дагестан. // Собрание законодательства Республики Дагестан, 31.07.2003, N 7, ст. 503; 13.02.2009, N 3, ст. 74.

выявлению интересов местных властей. Каждый муниципалитет, а таковых в Республике Дагестан 758, в течение определенного времени может направить в адрес Президента РД свое видение в определении приоритетов государственной политики Республики.

Интересно то, что после озвучивания Послания Президента РД в большинстве муниципальных образований Республики принимаются Постановления глав муниципальных образований о плане мероприятий по реализации Послания президента РД, что говорит о высокой степени доверия и одобрения проводимой политики.

Другим действенным механизмом является взаимодействие высшего должностного лица субъекта Федерации с иными органами государственной власти. Оно способствует обеспечению законности действий органов местного самоуправления в части нормотворческой и правоприменительной деятельности, то есть деятельности по созданию соответствующего правового режима на территории муниципального образования. Также в процессе последовательного и целенаправленного взаимодействия создается единственно правильный способ влияния, - правовое воздействие органов государственной власти субъектов Федерации на органы местного самоуправления.

Примером тому может служить налаженное и эффективное взаимодействие Управления РД и Отдела законодательства и федерального регистра Управления Минюста Российской Федерации по вопросу приведения уставов муниципальных образований в соответствии с Закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ¹.

В результате совместной деятельности этих органов в уставах муниципальных образований Республики Дагестан были выявлены следующие недостатки:

муниципальные уставы не всегда содержат положения, определяющие виды, процедуру принятия, официального опубликования и

¹ В 2007 году из 758 муниципальных образований Республики Дагестан в Отдел законодательства и федерального регистра в Республике Дагестан Управления Минюста Российской Федерации по Южному федеральному округу поступило на регистрацию лишь 374 устава муниципальных образований (муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования), зарегистрировано 341 (45 проц. от общей численности). Все эти зарегистрированные акты приняты в целях приведения уставов муниципальных образований в соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон об общих принципах Федеральным законом от 21 июля 2007 г. № 187-ФЗ «О внесении изменения в статью 53 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (СЗ РФ. 23.07.2007г. № 30. Ст. 3801) // Архив Управления территориального развития и местного самоуправления Президента Республики Дагестан. 2008г.

вступления в законную силу иных правовых актов органов местного самоуправления;

наиболее часто в муниципальных предписаниях отсутствуют нормы: о субъектах инициативы местного референдума, о процедуре обжалования решения о проведении местного референдума и решений, принятых на местном референдуме; о правомочности собрания и конференции граждан для осуществления территориального общественного самоуправления и их полномочий; о порядке организации и финансирования мероприятий, связанных с подготовкой и проведением опроса граждан; об ответственности должностных лиц органов местного самоуправления за нарушения порядка и сроков рассмотрения обращений граждан;

нередко учредительный акт муниципального образования имеет пробелы в определении процедур владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом, размещения муниципального заказа. Уставы зачастую не предусматривают процедуру участия населения в решении вопросов местного значения. Также на уровне муниципальных образований еще не приняты муниципальные правовые акты о порядке внесения проектов нормативных правовых актов в соответствующие органы местного самоуправления, правила землепользования и застройки территории муниципального образования¹.

В рамках параграфа стоит затронуть форму взаимодействия высшего должностного лица субъекта Федерации и местного самоуправления, характеризуемого как "сверху вниз", то есть о государственном контроле местного самоуправления.

Президент Дагестана отметил «случаи злоупотребления должностными лицами местного самоуправления служебным положением. В 2007 году в производстве правоохранительных органов республики находилось 19 таких уголовных дел, 17 из них направлено в суд. За хищение бюджетных средств осужден глава муниципального образования «Лакский район». За злоупотребление должностными полномочиями осужден глава муниципального образования «Кизлярский район»².

В предыдущем параграфе диссертант отметил, что в настоящее время не регламентировано законодательно и не выработан на прак-

¹ Архив Управления территориального развития и местного самоуправления Президента Республики Дагестан. 2008г.

²Послание Президента Республики Дагестан Народному Собранию РД. 2008 года. // <http://www.dagpravda.ru/article/1996>

тике механизм информирования высшего должностного лица субъекта Федерации о вступивших в законную силу решениях судов, вынесенных в отношении глав муниципальных образований, глав администраций, представительного органа местного самоуправления, в связи с их незаконными действиями или изданием ими незаконных правовых актов.

Указанные обстоятельства обуславливают необходимость более тесного взаимодействия прокуратуры и высшего должностного лица субъекта Федерации в целях реализации статьи 74 Закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и введения в практику деятельности органов прокуратуры обязательное уведомление высшего должностного лица субъекта Федерации о вступивших в законную силу рассматриваемых судебных постановлениях.

Взаимодействие также происходит при временном осуществлении органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления (ст. 75 Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ), если решение о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий органов местного самоуправления принимается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации на основании решения представительного органа местного самоуправления. Взаимодействие проявляется в том, что инициатором временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления выступает представительный орган местного самоуправления, а решение об этом принимает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации¹.

Отметим, что многие ученые относятся довольно критично к данной норме закона². Но, по мнению Т.А. Зайцевой и Е.В. Акименко, несмотря на специфичность данной меры, выраженной во вмешательстве органов государственной власти в право населения муниципального образования осуществлять управление самостоятельно в

¹ См.: Карташов В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления. // "Конституционное и муниципальное право", 2007, N 19. С. 35.

² Например, см.: Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: правовая теория и социальная практика // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. С. 74; Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы конституционно-правовой модели. - М.: Статут. 2007. С. 168-170.

формах, определенных законодательством, такое вмешательство является вынужденным и осуществляется в интересах самих жителей¹. Диссертант разделяет изложенную точку зрения, поскольку у органов государственной власти субъектов Федерации должно быть право на оперативное реагирование на ситуацию, при которой существующий порядок формирования и деятельности муниципальных органов не срабатывает по объективным причинам.

Проанализировав полномочия высшего должностного лица субъекта Федерации, диссертант приходит к следующим выводам:

- налаженное взаимодействие высшего должностного лица субъекта Федерации с органами местного самоуправления является действенным механизмом, способствующим: развитию основ местного самоуправления, установленных Конституцией РФ; созданию правового режима, способного обеспечить правопорядок и законность на территории муниципального образования; повышению заинтересованности органов государственной власти в решении органами местного самоуправления вопросов местного значения и учету мнения последних в решении вопросов государственной значимости;

- реализация положений Федерального закона от 06.10.2003 года №131 - ФЗ, закрепляющих ответственность органов местного самоуправления перед государством, напрямую зависит от эффективности взаимодействия высшего должностного лица с органами прокуратуры.

Учеными отмечается, что в условиях федеративного характера Российского государства особую роль приобретает широкое взаимодействие федеральных и региональных органов, олицетворяющих собой единую по самой своей природе законодательную ветвь власти в стране².

Л.В. Андриченко, А.Н. Чертков справедливо указывают на то, что законотворчество по предметам совместного ведения Федерации и субъектов РФ - это именно та сфера, где взаимодействие Государственной Думы и законодательных органов субъектов РФ осуществляется наиболее тесно. Законотворчество в данной сфере развивается непросто, поскольку в нем сразу участвуют два законодателя: феде-

¹ См.: Зайцева Т.А., Акименко Е.В. О классификации мер конституционно-правового принуждения, применяемых к органам и должностным лицам местного самоуправления. // "Государственная власть и местное самоуправление", 2008, N 1. С. 24.

² См.: Андриченко Л.В., Чертков А.Н. Взаимодействие Государственной Думы и законодательных органов субъектов Российской Федерации. // Журнал российского права", 2009, N 2. С. 4.

ральный и субъектов Федерации¹.

Законодательные органы субъектов Федерации также олицетворяют народное представительство², являются представительными по своей конституционной природе³. Такая их сущность predeterminedена конституционным принципом народовластия, допускающим его представительную форму (часть 2 статьи 3). С другой стороны, органы местного самоуправления также выступают органами народного представительства.

Таким образом, в рассматриваемой сфере участвуют не два, а три субъекта, среди которых законодательный (представительный) орган субъекта Федерации воплощает в себе как законодательные, так и представительные функции. Этим объясняется необходимость тесного взаимодействия, в такой сфере совместного ведения как местное самоуправление, законодательного (представительного) орган субъекта Федерации не только с федеральной законодательной властью, но и с представительными органами местного самоуправления.

Статья 2 Закона Карачаево-Черкесской Республики от 12.02.1999 N 576-XXII "О Народном Собрании (Парламенте) Карачаево-Черкесской Республики" закрепляет обязанность Народного Собрания осуществлять взаимодействие с представительными органами местного самоуправления.

В целях обеспечения взаимодействия законодательного (представительного) органа субъекта Федерации и представительных органов местного самоуправления, оказания содействия развитию правовой, территориальной, организационной, экономической основ местного самоуправления в Ставропольском крае образован Совет по вопросам местного самоуправления при председателе Государственной Думы⁴.

Совет преследует задачи содействия реализации конституционных основ местного самоуправления и развитию муниципальных

¹ См.: Там же. С. 5.

² См.: Баглай М.В. Конституционное право РФ: учебник для вузов. 5-е изд. изм. и доп. М., 2006. С. 714.

³ См.: Вороков Р.В. Конституционные основы правового статуса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации". // Юридический мир, 2008, N 10. С. 31.

⁴ Постановление Государственной Думы СК от 29.01.2009 N 868-IV ГДСК "О Совете по вопросам местного самоуправления при председателе государственной Думы Ставропольского края" (вместе с "Положением о Совете по вопросам местного самоуправления при председателе государственной Думы Ставропольского края"). // <http://www.dumask.ru/org/smest/polojenie/>. 27.04.2010.

образований, создание условий для постоянного взаимодействия депутатов Государственной Думы Ставропольского края и депутатов представительных органов местного самоуправления, координация участия представительных органов местного самоуправления в разработке и обсуждении проектов законов и иных нормативных правовых актов Государственной Думы Ставропольского края по вопросам местного самоуправления, обобщение положительного опыта работы представительных органов местного самоуправления, а также содействие его распространению и др.

Не умоляя достоинства данной формы взаимодействия, все-таки надо отметить его очевидный минус: общественное начало Совета. В связи с этим решения данного органа имеют исключительно рекомендательный характер.

Одним из важных вопросов требующих нормативного закрепления тесного взаимодействие законодательного (представительного) органа субъекта Федерации и представительного органа местного самоуправления, это право последнего на законодательную инициативу.

Если данный вопрос является предметом подробного раскрытия в нормативных правовых актах субъектов СКФО, то вопрос необходимости учета интересов муниципальных образований, затрагиваемых законопроектами, обходится стороной.

В соответствии со статьей 81 Регламента Государственной Думы Ставропольского края проект закона затрагивающего интересы местного самоуправления вместе с необходимыми материалами направляется в соответствующие органы¹. В применении данной нормы на практике может возникнуть неопределенности. Диссертант считает, что проекты законов, нормативных правовых актов законодательного (представительно) органа субъекта Федерации необходимо направлять в адрес представительного органа местного самоуправления, поскольку именно они обладают правом законодательной инициативы, что подразумевает вправо направлять свои замечания и предложения в письменном виде.

Статья 76 Регламента Народного Собрания Республики Дагестан² закрепляет: по предложению ответственного комитета Народ-

¹ Постановление Государственной Думы СК от 11.04.96 N 345-28 ГДСК "О Регламенте Государственной Думы Ставропольского края". // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края", 1996, N 4, ст. 269.

² Постановление Народного Собрания РД от 28.09.1995 (ред. от 27.09.2007) "О Регламенте Народного Собрания Республики Дагестан". // Законодательные акты, принятые на 4-ой сес-

ного Собрания законопроект может быть направлен Президиумом Народного Собрания в представительные органы местного самоуправления по вопросам их ведения для представления предложений и замечаний. Такие предложения и замечания представляются в Народное Собрание не позднее тридцати календарных дней со дня получения соответствующего законопроекта.

Также необходимо в регламентах законодательных (представительных) органов субъекта Федерации закрепить обязанность информировать представительный орган местного самоуправления о результатах рассмотрения внесенных замечаний и предложений, а также установить сроки рассмотрения таковых.

В Ингушетии, Чеченской Республике, Северной Осетии-Алании вовсе не предусмотрен механизм направления в представительный орган проекта закона затрагивающего интересы местного самоуправления. Что является существенным упущением со стороны законодательных (представительных органов) соответствующих субъектов Федерации.

Законодательство субъектов РФ имеет свое место и роль как в правовой системе России, так и в системе законодательного регулирования в сфере местного самоуправления. Поэтому на уровне субъекта Федерации необходимо четко регламентировать механизм учета интересов муниципальных образований в процессе принятия законов затрагивающих их интересы.

Рассматривая данную форму взаимодействия с позиции органов государственной власти субъектов Федерации можно отметить, что местное самоуправление, будучи самостоятельным институтом, оказывает влияние на деятельность первых. Сюда можно отнести также обращение представительного органа местного самоуправления с законодательной инициативой в региональный парламент.

Таким образом, можно предположить, что законодательством предусмотрены как формы взаимодействия, воздействующие на органы местного самоуправления, так и формы, предполагающие возможное вмешательство органов местного самоуправления в деятельность органов государственной власти субъектов Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Каждому историческому периоду развития социально-экономической и классовой структуры общества в России соответствует особенный тип государственного устройства и местного самоуправления. Это, в свою очередь, определяло специфику взаимоотношений государства и местного самоуправления. В процессе взаимоотношения складывались и определялись полномочия как центральных, так и территориальных органов государства в сфере местного самоуправления

Реформы начала 90-х годов 20 века, усиление в стране национально-территориальной асимметрии, постепенное утверждение в обществе доктрины, что местное самоуправление – это самостоятельная форма выражения власти народа, органы которой не входят в систему органов государственной власти, стали катализатором процесса становления полномочий органов государственной власти субъектов России в сфере местного самоуправления.

Эти реформы позволили выделить три основных обязательных критерия, необходимых для возникновения полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления: 1) наличие федеративной формы государственного устройства; 2) местного самоуправления; 3) соответствующих органов каждого уровня власти.

Исследованный диссертантом вопрос тесно связан с институтом совместного ведения, который возник на определенном этапе развития российской государственности.

Местное самоуправление, как вопрос совместного ведения, имеет большое значение и демократический потенциал. Это отмечается и представителями государственной власти, и учеными конституционалистами. Д.Н. Козак отметил, что «вопрос о разграничении полномочий – центральный вопрос для любого федеративного государства»¹. Данный вопрос всегда остро стоял перед нашей страной.

До принятия Конституции РФ 1993 года, в силу относительной несостоятельности государственно-правового механизма, федеральные органы власти не могли себе позволить унифицировать организацию государственной власти в субъектах Федерации, на которые, в

¹ См.: Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. // Журнал российского права. 2002. №5. – С. 3 – 11.

свою очередь, фактически была возложена обязанность организации местного самоуправления. В соответствии с Конституцией РСФСР 1978 года «собственные полномочия» представительных органов местного самоуправления должны определяться федеральным законом. Такая формулировка в конечном итоге повлияла на развитие федерального законодательства в направлении отстранения субъектов Федерации от возможности регулирования института местного самоуправления на основе «остаточного» принципа, исключения из ведения субъектов Федерации полномочия по определению вопросов местного значения.

Со дня принятия Конституции РФ 1993 года до принятия ФЗ «Об общих принципах...» 1995 года отсутствовала четкая регламентация на федеральном уровне полномочий, что привело к высокой активности в правовой регламентации деятельности местного самоуправления, которая порою выходила далеко за рамки конституционных норм. Также в нормативных актах субъектов Федерации часто встречалась вместо рекомендательной императивная терминология. Далее федеральными органами государственной власти был сделан упор на законодательные органы субъектов Федерации, а не на исполнительно-распорядительные. Закрепление конкретных полномочий в рассматриваемой сфере за органами исполнительной власти или должностными лицами всецело оставалось на усмотрение субъекта Федерации и зависело от особенностей региональных процессов государственного строительства.

В дальнейшем практика законодательного регулирования идет по пути централизации полномочий в сфере местного самоуправления, а также постепенного смещения центра законотворческой тяжести в сфере местного самоуправления от органов законодательной власти субъектов Федерации к Государственной Думе Федерального Собрания.

Все это говорит о непоследовательности закрепления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления.

В этой ситуации возникает необходимость выделения группы принципов, которыми должны руководствоваться при закреплении полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления:

1 уровень 1 группа - принципы основ конституционного строя, закрепленные в главе 1 Конституции РФ; 2 группа – конституцион-

ные принципы в области прав и свобод человека и гражданина применительно к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления. То есть сюда входят все принципы глав 1 и 2 Конституции РФ.

2 уровень – конституционно-правовые принципы, развивающие положения глав 1 и 2 Конституции РФ, некоторые из которых так же регулируют правоотношения второго уровня.

Сюда входят *принципы федерализма* и *общие принципы местного самоуправления*.

Диссертант выделил следующие принципы федерализма, влияющие на закрепление исследуемых полномочий: 1) государственная целостность; 2) разделение власти по вертикали и горизонтали 3) разграничение предметов ведения между РФ и её субъектами. Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации; 4) равноправие всех субъектов Федерации между собой, а также во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти; 5) учет особенностей субъекта Федерации; 6) единство системы органов государственной власти; 7) принцип субсидиарности; 8) принцип субсидиарной ответственности.

Также были выделены общие принципы местного самоуправления, относящиеся к предмету исследования: 1) принцип самостоятельности решения населением вопросов местного значения; 2) принцип организационной обособленности органов местного самоуправления в системе управления государством и взаимодействия с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций; 3) многообразия форм осуществления местного самоуправления.

Проблемы при определении полномочий субъектов Федерации возникают из-за разных форм организации местного самоуправления, большого количества муниципальных образований, различий в уровне социально-экономического развития.

Сложности добавляет зависимость объема полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления:

- от способа формирования органов и должностных лиц местного самоуправления;

- доли межбюджетных трансфертов из консолидированного бюджета субъектов Федерации (за исключением субвенций) в бюджете муниципального образования.

В настоящее время особенно актуальны проблемы, связанные с контрольными полномочиями органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления, связанные с передачей отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления.

Несмотря на сложности и проблемы, как сказал Президент РФ в своем послании Федеральному собранию «необходимо продолжить процесс передачи полномочий... И давно пора прекратить из Москвы руководить строительством школ, бань и канализаций»¹.

В работе на основании анализа действующего законодательства диссертантом предлагаются изменения, направленные на улучшение модели разграничения предметов совместного ведения РФ и её субъектов, практической деятельности органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления, контрольных полномочий, форм и механизма взаимодействия. Также предлагаются механизмы обеспечения гарантий местного самоуправления с учетом интересов органов государственной власти субъектов Федерации. Обобщен положительный опыт, используемый органами исполнительной власти Республики Дагестан, связанный с применением способа выездного консультирования органов местного самоуправления, который показывает высокую степень эффективности контроля органов государственной власти субъектов Федерации за соблюдением законов о местном самоуправлении, и вносится предложения по внедрению подобного «добровольного контроля» в других субъектах РФ.

Но в тоже время в силу обширности предмета диссертации очевидна необходимость дальнейшего исследования юридической природы полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления, прогрессивных форм и методов их закреплении, механизмов реализации и т.д.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 10. 05. 2006г. // Российская газета. 11.05.2006. № 97.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И НОРМАТИВНЫХ ИСТОЧНИКОВ

1) нормативные правовые акты:

- 1) Конституция Российской Федерации 1993 года. // Российская газета. 1993. 25 дек.
- 2) Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 02.06.2009) "О Конституционном Суде Российской Федерации" // СЗ РФ, 25.07.1994, N 13, ст. 1447. // СЗ РФ, 08.06.2009, N 23, ст. 2754.
- 3) Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 N 1-ФКЗ (ред. от 05.04.2005) "О судебной системе Российской Федерации". // СЗ РФ, 06.01.1997, N 1, ст. 1. // СЗ РФ, 11.04.2005, N 15, ст. 1274.
- 4) Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 10.06.2008) "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации". // СЗ РФ, 03.03.1997, N 9, ст. 1011. // СЗ РФ, 16.06.2008, N 24, ст. 2788.
- 5) Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 30.12.2008) "О Правительстве Российской Федерации" // СЗ РФ, 22.12.1997, N 51, ст. 5712. // СЗ РФ, 05.01.2009, N 1, ст. 3.
- 6) Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 N 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации". // СЗ РФ, 24.12.2001, N 52 (1 ч.), ст. 4916. // СЗ РФ, 07.11.2005, N 45, ст. 4581.
- 7) Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 N 1-ФКЗ "О военном положении". // СЗ РФ, 04.02.2002, N 5, ст. 375.
- 8) Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 17.07.2009) "О прокуратуре Российской Федерации. // СЗ РФ. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472. // СЗ РФ, 20.07.2009, N 29, ст. 3608.
- 9) Закона РФ от 21.02.1992 N 2395-1 (ред. от 17.07.2009) "О недрах" // СЗ РФ, 06.03.1995, N 10, ст. 823, СЗ РФ, 20.07.2009, N 29, ст. 3601.
- 10) Закон РФ от 10.07.1992 N 3266-1 (ред. от 17.07.2009) "Об образовании" // "Российская газета", N 172, 31.07.1992. // СЗ РФ, 20.07.2009, N 29, ст. 3585

- 11) Закон РФ от 14.07.1992 N 3297-1 (ред. от 25.11.2008) "О закрытом административно-территориальном образовании". // Российская газета, N 190, 26.08.1992. // СЗ РФ, 01.12.2008, N 48, ст. 5517.
- 12) Основы законодательства Российской Федерации о культуре (ред. от 23.07.2008) // Российская газета, N 248, 17.11.1992 // СЗ РФ, 28.07.2008, N 30 (ч. 2), ст. 3616.
- 13) Закон РФ от 01.04.1993 N 4730-1 (ред. от 30.12.2008) "О Государственной границе Российской Федерации" // "Российская газета", N 84, 04.05.1993. // СЗ РФ, 05.01.2009, N 1, ст. 17.
- 14) Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (ред. от 30.12.2008) // Российские вести, N 174, 09.09.1993 // СЗ РФ, 05.01.2009, N 1, ст. 17.
- 15) Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ (ред. от 07.05.2009) "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" // СЗ РФ, 26.12.1994, N 35, ст. 3648. // СЗ РФ, 11.05.2009, N 19, ст. 2274.
- 16) Федеральный закон от 21.12.1994 N 69-ФЗ (ред. от 19.07.2009) "О пожарной безопасности" // СЗ РФ, 26.12.1994, N 35, ст. 3649. // СЗ РФ, 20.07.2009, N 29, ст. 3635.
- 17) Федеральный закон от 23.02.1995 N 26-ФЗ (ред. от 30.12.2008) "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" // СЗ РФ, 27.02.1995, N 9, ст. 713. // СЗ РФ, 05.01.2009, N 1, ст. 17.
- 18) Федерального закона от 10.12.1995 N 195-ФЗ "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" (ред. от 23.07.2008) // СЗ РФ, 11.12.1995, N 50, ст. 4872. // СЗ РФ, 28.07.2008, N 30 (ч. 2), ст. 3616.
- 19) Федеральный закон от 10.12.1995 N 196-ФЗ (ред. от 30.12.2008) "О безопасности дорожного движения". // СЗ РФ, 11.12.1995, N 50, ст. 4873. // СЗ РФ, 05.01.2009, N 1, ст. 21.
- 20) Федеральный закон от 10.01.1996 N 4-ФЗ (ред. от 30.12.2008) "О мелиорации земель" // СЗ РФ, 15.01.1996, N 3, ст. 142. // СЗ РФ, 05.01.2009, N 1, ст. 17.
- 21) Федерального закона от 31.05.1996 N 61-ФЗ (ред. от 09.04.2009) "Об обороне" // СЗ РФ, 03.06.1996, N 23, ст. 2750. // СЗ РФ, 13.04.2009, N 15, ст. 1779.
- 22) Федеральный закон от 17.06.1996 N 74-ФЗ (ред. от 09.02.2009) "О национально-культурной автономии". // СЗ РФ, 17.06.1996, N 25, ст. 2965. // СЗ РФ, 16.02.2009, N 7, ст. 782.

- 23) Федеральный закон от 26.11.1996 N 138-ФЗ (ред. от 12.07.2006) "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления". // СЗ РФ, 02.12.1996, N 49, ст. 5497. // СЗ РФ, 17.07.2006, N 29, ст. 3125.
- 24) Федеральный закон от 26.11.1996 N 138-ФЗ "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления". // СЗ РФ, 02.12.1996, N 49, ст. 5497. // СЗ РФ, 17.07.2006, N 29, ст. 3125.
- 25) Федерального закона от 26.02.1997 N 31-ФЗ (ред. от 25.10.2006) "О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации". // СЗ РФ, 03.03.1997, N 9, ст. 1014. // СЗ РФ, 30.10.2006, N 44, ст. 4534.
- 26) Федеральный закон от 19.07.1997 N 109-ФЗ (ред. от 30.12.2008) "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами" // СЗ РФ, 21.07.1997, N 29, ст. 3510. // СЗ РФ, 05.01.2009, N 1, ст. 21.
- 27) Федеральный закон от 12.02.1998 N 28-ФЗ (ред. от 19.06.2007) "О гражданской обороне". // СЗ РФ, 16.02.1998, N 7, ст. 799. // СЗ РФ, 25.06.2007, N 26, ст. 3076.
- 28) Федеральный закон от 28.03.1998 N 53-ФЗ (ред. от 28.06.2009) «О воинской обязанности и военной службе». // СЗ РФ, 30.03.1998, N 13, ст. 1475. // СЗ РФ, 29.06.2009, N 26, ст. 3124.
- 29) Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ (ред. от 30.12.2008) "Об отходах производства и потребления" // СЗ РФ, N 26, 29.06.1998, ст. 3009. // СЗ РФ, 05.01.2009, N 1, ст. 17.
- 30) Федеральный закон от 16.07.1998 N 101-ФЗ (ред. от 30.12.2008) "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения". // СЗ РФ, 20.07.1998, N 29, ст. 3399. // СЗ РФ 05.01.2009, N 1, ст. 21.
- 31) Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 24.07.2009) перечень принципов бюджетной системы. // СЗ РФ, 03.08.1998, N 31, ст. 3823. // СЗ РФ, 20.07.2009, N 29, ст. 3618.
- 32) Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 24.07.2009). // СЗ РФ N 31, 03.08.1998, ст. 3824. // СЗ РФ, 20.07.2009, N 29, ст. 3632.
- 33) Федеральный закон от 30.03.1999 N 52-ФЗ (ред. от 30.12.2008) "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" // СЗ

- РФ, 05.04.1999, N 14, ст. 1650. // СЗ РФ, 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6223.
- 34) Федеральный закон от 07.04.1999 N 70-ФЗ (ред. от 18.10.2007) "О статусе наукограда Российской Федерации". // СЗ РФ, 12.04.1999, N 15, ст. 1750. // СЗ РФ, 22.10.2007, N 43, ст. 5084.
- 35) Федеральный закон от 30.04.1999 N 82-ФЗ (ред. от 05.04.2009) "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации". // СЗ РФ, 03.05.1999, N 18, ст. 2208. // СЗ РФ, 06.04.2009, N 14, ст. 1575.
- 36) Федеральный закон от 04.05.1999 N 96-ФЗ (ред. от 30.12.2008) "Об охране атмосферного воздуха". // СЗ РФ, 03.05.1999, N 18, ст. 2222. // СЗ РФ, 05.01.2009, N 1, ст. 21.
- 37) Федеральный закон от 17.07.1999 N 176-ФЗ (ред. от 28.06.2009) "О почтовой связи". // СЗ РФ, 19.07.1999, N 29, ст. 3697. // СЗ РФ, 29.06.2009, N 26, ст. 3122.
- 38) Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 18.07.2009) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". // СЗ РФ, 18.10.1999, N 42, ст. 5005. // СЗ РФ, 20.07.2009, N 29, ст. 3612.
- 39) Федеральный закон от 20.07.2000 N 104-ФЗ (ред. от 02.02.2006) "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации". // СЗ РФ, 24.07.2000, N 30, ст. 3122. // СЗ РФ, 06.02.2006, N 6, ст. 636.
- 40) Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 N 117-ФЗ (ред. от 24.07.2009). // СЗ РФ, 07.08.2000, N 32, ст. 3340. // СЗ РФ, 20.07.2009, N 29, ст. 3642.
- 41) Федеральный закон от 07.05.2001 N 49-ФЗ (ред. от 01.01.2009) "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». // СЗ РФ, N 20, 14.05.2001, ст. 1972. // СЗ РФ, 08.12.2008, N 49, ст. 5748.
- 42) Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 28.06.2009). // СЗ РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4532. // СЗ РФ, 29.06.2009, N 26, ст. 3126.
- 43) Федеральный закон от 04.07.2003 N 95-ФЗ (с изм. от 05.04.2009) "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представитель-

- ных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". // СЗРФ, 07.07.2003, N 27 (ч. 2), ст. 2709. // СЗ РФ, 06.04.2009, N 14, ст. 1576.
- 44) Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 07.05.2009) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". // СЗ РФ, 06.10.2003, N 40, ст. 3822. // СЗ РФ, 11.05.2009, N 19, ст. 2280.
- 45) Федеральный закон от 24.11.2008 N 207-ФЗ "О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике". // СЗ РФ, 01.12.2008, N 48, ст. 5502.
- 46) Федеральный закон от 20.08.2004 N 113-ФЗ (ред. от 22.12.2008) "О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации". // СЗ РФ", 23.08.2004, N 34, ст. 3528. // СЗ РФ", 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6220.
- 47) Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 17.07.2009). // СЗ РФ, 03.01.2005, N 1 (часть 1), ст. 16. // СЗ РФ, 20.07.2009, N 29, ст. 3601.
- 48) Федеральный закон от 18 апреля 2005 г. N 34-ФЗ "О внесении изменений в статью 85 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2005. N 17. Ст. 1480.
- 49) Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ (ред. от 17.07.2009, с изм. от 24.07.2009). // СЗ РФ, 11.12.2006, N 50, ст. 5278. // СЗ РФ, 27.07.2009, N 30, ст. 3735.
- 50) Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 23.07.2008, с изм. от 24.07.2009) // СЗ РФ, 05.06.2006, N 23, ст. 2381; 27.07.2009, N 30, ст. 3735.
- 51) Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 17.07.2009) "О муниципальной службе в Российской Федерации". // СЗ РФ, 05.03.2007, N 10, ст. 1152. // СЗ РФ, 20.07.2009, N 29, ст. 3597.
- 52) Федеральный закон от 08.11.2007 N 260-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов". // СЗ РФ. 12.11.2007. № 46. Ст. 5556.
- 53) Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации». // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 01.11.1993. № 44. ст. 4188.
- 54) Указ Президента РФ от 29.10.1993 № 1797 «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправле-

- ния». // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 01.11.1993, N 44, ст. 4197.
- 55) Указ Президента РФ от 03.06.1996 N 803 "Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации" // СЗ РФ, 03.06.1996, N 23, ст. 2756.
- 56) Указ Президента РФ от 15.10.1999 N 1370 "Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации". // СЗ РФ. 1999. №42. Ст. 5011.
- 57) Указ Президента РФ от 02.11.2007 N 1451 "О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления". //СЗ РФ, 05.11.2007, N 45, ст. 5462
- 58) Указ Президента РФ от 28.06.2007 N 825 (ред. от 28.04.2008) "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации". // СЗ РФ, 02.07.2007, N 27, ст. 3256; 05.05.2008, N 18, ст. 2002.
- 59) Указ Президента РФ от 28.04.2008 N 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов". // СЗ РФ, 05.05.2008, N 18, ст. 2003.
- 60) Постановление Правительства РФ от 11.06.1996 N 693 (ред. от 22.04.2009) "Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом". // СЗ РФ, 30.09.1996, N 40, ст. 4645. // СЗ РФ, 04.05.2009, N 18 (2 ч.), ст. 2244.
- 61) Постановление Правительства РФ от 05.07.2001 N 508 (ред. от 16.07.2009) "Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов". // СЗ РФ, 16.07.2001, N 29, ст. 3019. // СЗ РФ, 20.07.2009, N 29, ст. 3729.
- 62) Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 N 794 (ред. от 16.07.2009) "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций". // СЗ РФ, 12.01.2004, N 2, ст. 121. // СЗ РФ, 20.07.2009, N 29, ст. 3688.
- 63) Постановление Правительства РФ от 22.12.2007 N 917 (ред. от 27.01.2009) "Об утверждении Правил предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета для осуществле-

ния мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской Федерации". // СЗ РФ, 31.12.2007, N 53, ст. 6614. // СЗ РФ, 09.02.2009, N 6, ст. 737.

- 64) Постановление Правительства РФ от 15.07.2009 N 569 "Об утверждении Положения о государственной историко-культурной экспертизе". // СЗ РФ, 27.07.2009, N 30, ст. 3812.
- 65) Постановления Правительства РФ "Об утверждении Соглашения между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и исполнительными органами субъектов Федерации о передаче друг другу осуществления части своих полномочий в решении вопросов защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий, организации и проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, организации тушения пожаров силами Государственной противопожарной службы, организации осуществления на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, осуществления поиска и спасания людей на водных объектах": с Правительством Республики Дагестан. // СЗ РФ, 31.03.2008, N 13, ст. 1311; с Правительством Республики Северная Осетия-Алания. // СЗ РФ, 24.09.2007, N 39, ст. 4681; с Правительством Кабардино-Балкарской Республики. // СЗ РФ, 24.09.2007, N 39, ст. 4679; с Правительством Ставропольского края. // СЗ РФ, 05.11.2007, N 45, ст. 5495; с Правительством Чеченской Республики. // СЗ РФ, 24.12.2007, N 52, ст. 6467; с Правительством Республики Ингушетия. // СЗ РФ, 24.09.2007, N 39, ст. 4682; с Правительством Карачаево-Черкесской Республики. // СЗ РФ, 24.12.2007, N 52, ст. 6465.
- 66) Постановление Правительства РФ от 24.05.2010 N 363 «О некоторых вопросах совершенствования государственного управления в Северо-Кавказском федеральном округе». // СЗ РФ, 31.05.2010, N 22, ст. 2776.
- 67) Распоряжение Правительства РФ от 08.08.2009 N 1123-р «О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года» СЗ РФ, 17.08.2009, N 33, ст. 4129.

- 68) Конституция КЧР от 05.03.1996 (ред. от 06.12.2007) "Конституция Карачаево-Черкесской Республики". // Сборник Законов и Постановлений КЧР 1995-1999 гг. Часть-I. // "День Республики", N 228-203, (17336), 13.12.2007
- 69) Конституция Кабардино-Балкарской Республики (ред. от 10.07.2008). // Кабардино-Балкарская правда. № 177. 09.09.1997. // Официальная Кабардино-Балкария, N 36-37, 18.07.2008.
- 70) Конституция Республики Дагестан (ред. от 03.02.2009). // "Собрание законодательства Республики Дагестан", 31.07.2003, N 7, ст. 503; 13.02.2009, N 3, ст. 74.
- 71) Конституция Республики Ингушетия (ред. от 30.12.2008). // Ингушетия, N 1, 13.01.2009
- 72) Конституция Республики Северная Осетия-Алания (ред. от 22.12.2006). // Брошюра "Конституция Республики Северная Осетия-Алания"; Газета "Северная Осетия" от 24.01.2007 N 11 (24812).
- 73) Закон Ставропольского края от 12.10.1994 N 6-кз (ред. от 08.06.2009) "Устав (Основной Закон) Ставропольского края". // Ставропольская правда, N 198-199, 14.10.1994. // Ставропольская правда, N 124-125, 11.06.2009
- 74) Конституция Чеченской Республики 23.03.2003 (ред. от 02.12.2007). // "Вести Республики", N 42 (724), 06.03.2008
- 75) Конституционный закон Чеченской Республики от 02.12.2007 N 2-РКЗ "О поправках и пересмотре отдельных положений Конституции Чеченской Республики". // Вести Республики, N 42 (724), 06.03.2008
- 76) Конституционный Закон Республики Северная Осетия-Алания от 04.09.2002 N 20-РКЗ "О Парламенте Республики Северная Осетия-Алания». // Газета "Северная Осетия" от 25.09.2002.
- 77) Закон Карачаево-Черкесской Республики от 14.06.1996 N 104-XXII (ред. от 28.12.2001) "О языках народов Карачаево-Черкесской Республики". // "День Республики", N 69, (15191), 20.06.1996; N 1-2 (16.044) 05.01.2002.
- 78) Закон Кабардино-Балкарской Республики от 04.07.1998 N 8-РЗ (ред. от 12.01.2009) "О муниципальной службе в Кабардино-Балкарской Республике". // Кабардино-Балкарская правда, N 124, 10.07.1998. // Официальная Кабардино-Балкария, N 5, 23.01.2009.
- 79) Закон Кабардино-Балкарской Республики от 29.05.2003 N 53-РЗ (ред. от 12.01.2009) "О Контрольно-счетной палате Кабардино-

- Балкарской Республики". // Кабардино-Балкарская правда, N 134, 03.06.2003. // Официальная Кабардино-Балкария, N 3-4, 16.01.2009.
- 80) Закон Кабардино-Балкарской Республики от 10.12.2003 N 110-РЗ (ред. от 30.03.2009) "О Парламенте Кабардино-Балкарской Республики". // Кабардино-Балкарская правда", N 307, 17.12.2003. // "Кабардино-Балкарская правда", N 61, 31.03.2009,
- 81) Закон Республики Ингушетия от 08.07.2004 N 18-РЗ (ред. от 26.12.2007) "О статусе депутата Народного Собрания Республики Ингушетия". // Ингушетия, N 76, 13.07.2004. // "Ингушетия", N 5-6, 17.01.2008.
- 82) Закон Чеченской Республики от 19.05.2006 N 5-РЗ (ред. от 14.03.2007) "О Парламенте Чеченской Республики". // Вести Республики, N 42 (404), 26.05.2006. // "Вести Республики", N 38 (512), 28.03.2007.
- 83) Закон Республики Дагестан от 08.12.2006 N 70 "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов государственными полномочиями Республики Дагестан по перечислению финансовых средств на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты". // Дагестанская правда, N 323, 13.12.2006.
- 84) Закон Чеченской Республики от 26.06.2007 N 36-РЗ (ред. от 15.05.2009) "О муниципальной службе в Чеченской Республике". // в первоначальном виде документ опубликован не был. СПС Консультант плюс. Регион. // "Вести Республики", N 94 (1026), 22.05.2009.
- 85) Закон Карачаево-Черкесской Республики от 15.11.2007 N 75-РЗ "О некоторых вопросах муниципальной службы в Карачаево-Черкесской Республике". // День Республики, N 216-217, (17323), 24.11.2007.
- 86) Закон Ставропольского края от 24.12.2007 N 78-кз (ред. от 16.10.2008, с изм. от 12.12.2008) "Об отдельных вопросах муниципальной службы в Ставропольском крае" (вместе с "Типовыми квалификационными требованиями для замещения должностей муниципальной службы в Ставропольском крае", "Типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих муниципальной службы в Ставропольском крае", "Порядком исчисления стажа муниципальной службы и зачета в него иных пе-

риодов трудовой деятельности", "Типовой формой контракта с лицом, назначаемым на должность главы местной администрации", "Аттестационным листом муниципального служащего"). // Ставропольская правда, N 305-306, 26.12.2007. // Ставропольская правда, N 276-279, 16.12.2008.

- 87) Закон от 11. 03. 2008 г. №9 «О муниципальной службе в Республике Дагестан». // Дагестанская правда. 14.03.2008. №№ 73 - 74.
- 88) Закон Республики Северная Осетия-Алания от 31.03.2008 N 7-РЗ (ред. от 22.12.2008) "О муниципальной службе в Республике Северная Осетия-Алания" Газета. // Северная Осетия, N 70 (25121)-71 (25122), 22.04.2008-23.04.2008. // Газета "Северная Осетия", N 18 (25312), 05.02.2009.
- 89) Закон Республики Дагестан от 10.06.2008 года №28 «О перечне муниципальных должностей и реестре должностей муниципальной службы» должность главы местной администрации муниципального района» // Дагестанская правда. 11.06.2008. №№ 171 – 172.
- 90) Закон Ставропольского края от 04.12.2008 N 87-кз "О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Ставропольского края". // Ставропольская правда, N 269, 06.12.2008.
- 91) Закон Карачаево-Черкесской Республики от 31.12.2008 N 89-РЗ "О порядке организации и ведения республиканского регистра муниципальных нормативных правовых актов". // День Республики, N 6-8, (17607), 17.01.2009.
- 92) Закон Республики Северная Осетия-Алания от 11.01.2009 N 1-РЗ "О Регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Северная Осетия-Алания". // Газета "Северная Осетия", N 36 (25330), 04.03.2009.
- 93) Закон Республики Дагестан от 03.02.2009 N 2 "О регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Дагестан". // Дагестанская правда, NN 30-32, 05.02.2009.
- 94) Закон Кабардино-Балкарской Республики от 27.02.2009 N 18-РЗ "О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Кабардино-Балкарской Республики" // Официальная Кабардино-Балкария, N 12, 06.03.2009.
- 95) Закон Республики Ингушетия от 10.04.2009 N 13-РЗ "Об отдельных вопросах муниципальной службы в Республике Ингушетия". // Ингушетия, N 63-64, 28.04.2009.

- 96) Указ Президента РД от 24.12.2007 N 240 (ред. от 26.01.2009) "О Совете при Президенте Республики Дагестан по развитию местного самоуправления" Документ опубликован не был. // СПС Консультант плюс. Регион. // Собрание законодательства Республики Дагестан, 30.01.2009, N 2, ст. 42.
- 97) Указ Президента Республики Дагестан (далее Президент РД) от 02 сентября 2008 года №181 «Об утверждении регламента взаимодействия органов исполнительной власти Республики Дагестан и органов местного самоуправления» // Дагестанская правда от 04.09.2008. №№ 266-267.
- 98) Указ Президента РД от 22.12.2008 N 275 "Об утверждении Положения о Секретариате Президента Республики Дагестан". // СЗ РД, 31.12.2008, N 24, ст. 1048.
- 99) Указ Президента Карачаево-Черкесской Республики от 24.02.2009 N 33 "О взаимодействии с органами местного самоуправления Карачаево-Черкесской Республики в сфере обеспечения единства правового пространства". // День Республики, N 47-48, (17647), 07.03.2009.
- 100) Указ Президента РИ от 25.03.2009 N 65 "О Межведомственной комиссии по уточнению, описанию и утверждению границ муниципальных образований Республики Ингушетия" (вместе с "Положением о Межведомственной комиссии по уточнению, описанию и утверждению границ муниципальных образований Республики Ингушетия"). // Ингушетия, N 43-44, 02.04.2009.
- 101) Постановление Парламента КБР от 21.01.2004 N 18-П-П (ред. от 29.04.2009) "О Регламенте Парламента Кабардино-Балкарской Республики". // Документ опубликован не был. СПС Консультант плюс.
- 102) Постановление Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 07.08.2008 N 334 (ред. от 12.05.2009) "Об утверждении Порядка предоставления и расходования в 2008 году средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, выделяемых бюджету Карачаево-Черкесской Республики для предоставления финансовой поддержки бюджетам муниципальных образований на проведение капитального ремонта многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилищного фонда". // День Республики, N 150-151, (17505), 14.08.2008. // "День Республики", N 108-109, (17708), 21.05.2009.

- 103) Постановление Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 15.06.2009 N 211 "Об утверждении Положения о порядке передачи земель сельскохозяйственного назначения, ранее предоставленных сельскохозяйственным организациям на праве постоянного (бессрочного) пользования, в том числе земель, поступивших в фонд перераспределения земель в результате отказа указанных организаций от них, в общую долевую собственность граждан". // "День Республики", N 134-135, (17734), 25.06.2009.
- 104) Постановление Народного Собрания РД от 28.09.1995 (ред. от 27.09.2007) "О Регламенте Народного Собрания Республики Дагестан". // Законодательные акты, принятые на 4-ой сессии НС РД, 1996. // "Собрание законодательства Республики Дагестан", 28.09.2007, N 14, ст. 635
- 105) Постановление Народного Собрания РД от 29.11.2001 N 562-П НС "О введении Форм отчетности Счетной палаты Республики Дагестан по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Дагестан". // Собрание Законодательства Республики Дагестан, 30.11.2001, N 11, ст. 861
- 106) Постановление Народного Собрания РД от 28.09.1995 (ред. от 27.09.2007) "О Регламенте Народного Собрания Республики Дагестан". // Законодательные акты, принятые на 4-ой сессии НС РД", 1996. // "Собрание законодательства Республики Дагестан", 28.09.2007, N 14, ст. 635
- 107) Постановление Государственной Думы СК от 11.04.96 N 345-28 ГДСК "О Регламенте Государственной Думы Ставропольского края". // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края", 1996, N 4, ст. 269.
- 108) Постановление Государственной Думы СК от 29.01.2009 N 868-IV ГДСК "О Совете по вопросам местного самоуправления при председателе государственной Думы Ставропольского края" (вместе с "Положением о Совете по вопросам местного самоуправления при председателе государственной Думы Ставропольского края"). // <http://www.dumask.ru/org/smest/polojenie/>. 27.04.2010.

II. Официальные документы:

- 1) Обращение. II Всероссийского съезда Советов от 26.10.1917 «Рабочим, Солдатским и Крестьянам!». // «Известия ВЦИК». № 208. от 27.10.1917.

2. Постановление НКВД РСФСР от 30.10.1917. «О правах городских самоуправлений в деле регулирования жилищного вопроса». // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. № 2. от 30.10.1917
3. Декрет ВЦИК от 27.05.1918. "О лесах". // СУ РСФСР. 1918. N 42. Ст. 522
4. Послание Президента Республики Дагестан Народному Собранию РД. 2008 года. // <http://www.dagpravda.ru/article/1996>
5. Бюллетень Счетной палаты Республики Дагестан. 2009. № 2.
6. Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ // РГ. 2000. 11 июля. № 133 (3207). С. 4.
7. Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ 2007 // http://www.kremlin.ru/appears/2007/04/26/1156_type63372type63374type82634_125339.shtml. 07.09.2009.
8. Заключение Европейского клуба экспертов местного самоуправления // <http://emsu.ru/lg/0904/11.htm>. 20.03.2010.

III Акты органов судебной власти:

- 1) Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 N 2-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края". // СЗ РФ, 22.01.1996, N 4, ст. 409.
- 2) Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1996 г. N 16-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года "О дорожных фондах в Российской Федерации" // СЗ РФ. 1996. N 29. Ст. 3543.
- 3) Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 N 1-П «О проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17.04.96 «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике». // СЗ РФ. 03.02.1997., № 5. ст. 708.
- 4) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. N 15-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 г. "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" в связи с запросом Тульского областного суда // СЗ РФ. 1997. N 45. Ст. 5241.

- 5) Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 N 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации». // СЗ РФ, 19.01.1998, N 3, ст. 429.
- 6) Постановление Конституционного Суда РФ №. 3-П от 15.01.1998 «О соответствии Конституции Российской Федерации статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми». // СЗ РФ от 26.01.1998., № 4., ст. 532.
- 7) Постановление Конституционного Суда от 7 июня 2000 г. N 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2000. N 25. Ст. 2728.
- 8) Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. N 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области. СЗ РФ. 2000. N 50. Ст. 4943.
- 9) Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 N 13-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан". // СЗ РФ, 16.01.2006, N 3, ст. 336.
- 10) Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2000 N 236-О "По запросу Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики о проверке конституционности пункта "е" статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статьи 2 и пункта 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике". // СЗ РФ, 08.01.2001, N 2, ст. 214.
- 11) Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 N 250-О "По запросу Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации". // Документ опубликован не был. СПС Консультант плюс.

- 12) Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2009 N 375-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования "Мирный" Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании". Документ опубликован не был. // СПС Консультант плюс.

IV. Документы утратившие силу:

- 1) Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики 1918 года. // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582
- 2) Закон СССР от 09.04.1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР. // Свод законов СССР, т. 1. с. 267. 1990 г. // Документ утратил силу.
- 3) Федеральный Закон от 28.08.1995 года № 154 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». // СЗ РФ. 28.08. 1995. № 35. ст. 3506. // Документ утратил силу.
- 4) Закон РСФСР от 06.07.1991 года № 1550-1 (с изм. от 25.10.1991 г.) «О местном самоуправлении в РСФСР». // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 18.07.1991, N 29, ст. 1010. // Документ утратил силу.
- 5) Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России 1978 года (ред. от 10.12.1992). //Ведомости ВС РСФСР", 1978, N 15, ст. 407. // Документ утратил силу.
- 6) Закон РСФСР от 21.11.1990 года N 343-1 (ред. от 24.06.1992) «О дополнительных полномочиях Местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям». // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 26. ст. 322. // Документ утратил силу.
- 7) Закон РСФСР от 24.10.1991 года N 1803-1(с изм. от 28.08.1995) «О выборах главы администрации». // Ведомости СНД и ВС РФ, 07.11.1991. № 45. ст. 1491. // Документ утратил силу.
- 8) Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 года «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации». // Российская газета, № 65. 20.03.1992. // Документ утратил силу.
- 9) Закон РФ от 01.04.1993 года «О Порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, ав-

тономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации». // Российская газета, № 78. 23.04.1993. // Документ утратил силу.

- 10) Федеральный закон от 24.06.1999 N 119-ФЗ (ред. от 20.05.2002) "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации". // СЗ РФ, 28.06.1999, N 26, ст. 3176. // СЗ РФ, 27.05.2002, N 21, ст. 1915. // Документ утратил силу.
- 11) Указ Президента РФ от 23.10.1993 года №1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации». // Российская газета, № 190. 12.10.1993. // Документ утратил силу.
- 12) Указ Президента РФ от 27.10.1993 года № 1765 «Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа». // Российские вести. № 212. 01.11.1993. // Документ утратил силу.
- 13) Указ Президента РФ от 9 октября 1993 года № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации». // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 11.10.1993, N 41, ст. 3924. // Документ утратил силу.
- 14) Конституция (Основной Закон) Кабардино-Балкарской Республики" (с изменениями и дополнениями, внесенными на второй, третьей, четвертой, пятой, шестой сессиях Верховного Совета КБР двенадцатого созыва 29 августа 1990 года, 31 января 1991 года, 17 мая 1991 года, 26 сентября 1991 года, 10 марта 1992 года и первой сессии Парламента КБР 6 января 1994 года) // Кабардино-Балкарская правда. № 108. 29.05.1978. Документ утратил силу.
- 15) Конституции РД 1994 года (ред. 06.03 2003 года) // "Дагестанская правда", N 152, 03.08.1994 // "Дагестанская правда", N 49, 08.03.2003. Документ утратил силу.
- 16) Конституция Чеченской Республики 12.03.1992. // СПС Консультант плюс. Регион.
- 17) Закон Кабардино-Балкарской Республики от 18.10.1995 N 21-РЗ "О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республи-

- ке". // Кабардино-Балкарская правда, N 176-177, 20.10.1995. // Документ утратил силу.
- 18) Закон Республики Северная Осетия-Алания от 16.11.1998 N 18-3 "О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия - Алания" // Газета "Северная Осетия". // Документ утратил силу.
- 19) Закон Республики Дагестан от 12.05.1996 N 6 "О местном самоуправлении в Республике Дагестан". // Собрание законодательства Республики Дагестан, 31.05.1996, N 5, ст. 220. // Документ утратил силу.
- 20) Закон Карачаево-Черкесской Республики от 08.01.1997 N 223-XXII "О местном самоуправлении в Карачаево-Черкесской Республике". // "День Республики", N 8, (15282), 21.01.1997. // Документ утратил силу.
- 21) Закон Ставропольского края от 31.12.96 N 46-кз "О местном самоуправлении в Ставропольском крае". // "Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края", N 1-2(31-32), 1997, ст. 393. // Документ утратил силу.

V. Монографии, учебники, книги:

- 1) Авакьян С.А. Конституционное право России. т. 1. –М.: Юристъ, 2006. - 719 с.
- 2) Административное право. Учебник / Еропкин М.И., Козырева Т.И., Козырь М.И., Лазарев Б.М., и др.; Под ред.: Лунев А.Е. - М.: Юрид. лит., 1970. - 600 с
- 3) Министерская власть в конституционном государстве / Алексеев А.А. - Харьков: Тип. и лит. М. Зильберберг и с-вья, 1910. - 313 с.
- 4) Алексеев С.С. Общая теория права. Курс в 2-х томах. Т. 1 / Алексеев С.С. - М.: Юрид. лит., 1981. - 360 с.
- 5) Аригин А.Н. Проблемы развития российской государственности в конце XX века. // Федерализм власти и власть федерализма. М. 1997.
- 6) Баглай М.В. Конституционное право РФ: учебник для вузов. 5-е изд. изм. и доп. - М., Норма, 2006; 784 с.
- 7) Бахрах Д.Н. Административное право: Краткий учебный курс / Д. Н. Бахрах. - М. : НОРМА, 2001. - 276 с
- 8) Бекашев К.А. Международное публичное право. Учебник. М. – Проспект. 2007. – 928 с.

- 9) Бесчеревных В.В. Компетенция Союза ССР в области бюджета / Бесчеревных В.В. - М.: Юрид. лит., 1976. - 176 с.
- 10) Богословский М.М. Земское самоуправление на Русском Севере в 17 в. Т. 1. - М.: Издание Императорского Общества Истории и Древностей Российских при Московском Университете 1909. - 709 с.
- 11) Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Конституционализация муниципальной демократии в России / Бондарь Н.С. - М.: Норма, 2008. - 592 с.
- 12) Бондарь Н.С., Авсеенко В.И., Бочаров С.Н. и др. Муниципальное право Российской Федерации. - М.: Юнити-Дана. 2003. – 559 с.
- 13) Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть. Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. Учебное пособие / Бондарь Н.С. - М.: Городец, 2004. - 352 с.
- 14) Бялкина Б.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Монография / Бялкина Т.М.; Науч. ред.: Стариков Ю.Н. - Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 2006. - 408 с.
- 15) Васильев В.И. Муниципальное право России. - М.: ЮстициИнформ. 2008. - 848 с.
- 16) Васильев В.И. Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора. // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. Сборник научных трудов / Под ред.: Иванченко А.В. - М.: Юриспруденция, 2004. - 304 с.
- 17) Государственный и общественный контроль в СССР /Авт. кол. : Е. В. Шорина, Г. А. Дорохова, Н. Г. Салищева и др. ; Под ред. В. И. Туровцева ; Академия наук СССР. Институт государства и права. -М. :Наука,1970. – 335 с.
- 18) Гирько С.И., Воронин М.Ю., Назаркин М.В., Попченко А.Р., Мешалкин С.Н. // "Комментарий к Федеральному закону "О противодействии терроризму" (постатейный) "Юстицинформ", 2007.
- 19) Дудко И.Г. Принцип разделения властей и обеспечение конституционности. // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы Международной научно-практической конференции 4-6 декабря 2008 г.: В2-х т. Т. 2. / Под ред. Н.В. Витрука, Л.А. Нуденко. - М.: Российская академия правосудия, 2009. – 406 с.

- 20) Н. М. Добрынин. Российский федерализм : становление, современное состояние и перспективы. - Новосибирск: Сибирская изд. фирма РАН «Наука», 2005. - 429 с.
- 21) Джордж Сорос «Открытое общество. Реформируя глобальный капитализм». - М.: Инфра-М. 1999. — 262 с.
- 22) Елистратов А.И. Основные начала административного права / Елистратов А.И. - М.: Изд. Г.А. Лемана, 1914. - 332 с.
- 23) Елистратов А.И. Очерк государственного права. Конституционное право. 2-е изд., перераб. - М.: Тип. и цинкогр. т./д. "Мысль", 1915. - 167 с.
- 24) Еллинек Г. Право современного государства: Общее учение о государстве. Т. 1. Пер.: Гессен В.М. (Под ред.), Шалланд Л.В. (Под ред.) - С.-Пб.: Тип. т-ва "Обществ. польза", 1903. - 532 с.
- 25) Злотопольский Д.Л. СССР – федеративное государство. - М. Изд. МГУ 1967. - 334 с.
- 26) Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: учебное пособие. - М.: Юстицинформ, 2007. — 312 с.
- 27) Русское государственное право: Часть особенная. Т. 2 / Коркунов Н.М.; Под ред. и с доп.: Горенберг М.Б.. - 6-е изд. - С.-Пб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1909. - 749 с.
- 28) Конституция как символ эпохи: В 2-т / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. Т.2. - М.: Издательство МГУ. 2004. 376 с.
- 29) Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. - М.: Изд-во МГУ, 1999. - 382 с.
- 30) Колюшин Е.И. Опыт российского федеративного строительства в составе СССР и форма Союзного государства // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран. Материалы научной конференции, Москва, 27 - 28 апреля 2000 г. / Под ред.: Авакьян С.А. - М.: Изд-во МГУ, 2001. - 240 с.
- 31) Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". С приложением нормативных актов / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. - М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1997, 1999. - 460 с.
- 32) Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. — М.: Издательство НОРМА, 2002. — 139 с.

- 33) Конституция Российской Федерации. Комментарий. / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. - М.: Юрид.лит. 1994. - 624 с.
- 34) Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. М. 2004.
- 35) Козак Д.Н. Федеральная реформа - новый этап в гармонизации российского законодательства. В кн.: Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. Монография / Абрамова А.И., Андрюхина Э.П., Боголюбов С.А., Васильев В.И., и др.; Отв. ред.: Хабриева Т.Я.; Редкол.: Булошников М.Я., Литовкин В.Н., Пиголкин А.С., Постников А.Е., Тихомиров Ю.А. - М.: Олита, 2003. - 776 с.
- 36) Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 324
- 37) Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 672 с.
- 38) Кутафин О.Е. Российский конституционализм / Кутафин О.Е. - М.: Норма, 2008. - 544 с.
- 39) Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов: учебное пособие - 2-е изд. - М.: Юрид. лит., 1986. - 224 с.
- 40) Кутафин О.Е. Предмет конституционного права / Кутафин О.Е. - М.: Юристъ, 2001. - 444 с.
- 41) Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации / Кутафин О.Е. - М.: Юристъ, 2002. - 348 с.
- 42) Ключевский В.О. Русская история. Книга 2. М.: Мысль, 1995. – 592 с.
- 43) Крылов Б.С. Концепция развития законодательства в сфере федеративных, региональных и национальных отношений. В кн.: Концепции развития российского законодательства / Редкол.: Окуньков Л.А., Орловский Ю.П., Тихомиров Ю.А.; Ред.: Борисова М.А., Мункуева Л.А.. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ИЗиСП, 1998. - 256 с.
- 44) Крылов Б.С. Проблемы разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов. Федеративное устройство: реализация Конституции Российской Федерации. Сборник аналитических обзоров и рекомендаций / Редкол.: Крылов Б.С., Постовой Н.В. (Отв. ред.), Тихомиров Ю.А. - М.: Изд-во ВНИИСЗ РФ, 1995. - 293 с.

- 45) Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. М., 1969.
- 46) Кокошин, А.А. Реальный суверенитет в современной мирополитической системе / А.А. Кокошин. - М.: Европа, 2006. - 173 с.
- 47) Мамутов В.К. Компетенция государственных органов в решении хозяйственных вопросов промышленности. - М.: Юрид. лит., 1964. - 266 с.
- 48) Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебник. 2-е изд., испр. и доп. — Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Сарат. гос. академия права», 2003. — 496 с.
- 49) Советская прокуратура и проблемы общего надзора / Мелкумов В.Г.; Под общ. ред.: Раджабов С.А. - Душанбе: Ирфон, 1970. - 244 с.
- 50) Местное самоуправление. Учебное пособие / Барабашев Г.В. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1996. - 352 с.
- 51) Михаил Ремизов. Нельзя финансировать все. // <http://www.edinros.ru/text.shtml?14/4141>. 10.07.2010.
<http://www.kremlin.ru/news/6664>. 20.05.2010.
- 52) Местное самоуправление: Современный российский опыт законодательного регулирования: Учеб. пособие /Под ред. К.Ф.Шеремета, И.И.Овчинникова. - М., 199 -216 с.
- 53) Мордухай-Болтовский И.Д. Свод законов Российской империи. Издание неофициальное / Под ред. И.Д. Мордухай-Болтовского: В 5 кн. СПб., 1912.
- 54) Муниципальное право России: Учебник для вузов // Под ред. А. С. Прудникова, А. М. Никитина ; Московский университет МВД России; Фонд содействия правоохранительных органов "Закон и право". -3-е изд., перераб. и доп. -М.:ЮНИТИ-ДАНА:Закон и право,2004. -399 с.
- 55) Муниципальное право РФ.// Под. общ. ред. Ю.А. Дмитриева. - Ростов н/Д.: Элит. 2007. 440 с.
- 56) Невинский В. В. Предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации в условиях изменяющейся конституционно-правовой практики. Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития: Материалы Международного научно-практического семинара (1-2 окт. 2004 г.) // Отв. ред. В. В. Невинский. -Барнаул. – 2004. С. 35;
- 57) Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: АЗЪ 1993. – 960 с.

- 58) Ожегов. Толковый словарь. // Электронный ресурс. <http://www.ozhegov.ru/slovo/56272.html> // 03.03.2010.
- 59) Пастухова Н.Б. Проблемы государственного суверенитета / Пастухова Н.Б. - М.: Норма, 2006. - 288 с.
- 60) Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы конституционно-правовой модели. - М.: Статут. 2007. – 461 с.
- 61) Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль: Учебник. / В.М. Родионова, В.И. Шлейников. - М.: ИД ФБК Пресс, 2002. - 345 с.
- 62) Сергеев А.А. Местное самоуправление в РФ: правовая теория и социальная практика / Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. Сборник научных трудов / Под ред.: Иванченко А.В. - М.: Юриспруденция, 2004. - 304 с.
- 63) Компетенция власти: Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования : Учебное пособие / М. В. Столяров; Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации -М.: Изд-во РАГС, 2005. - 326 с.
- 64) Правовая защита человека. Монография / Стремоухов А.В. - С.-Пб.: Изд-во ЛГУ им. А.С. Пушкина, 2006. - 324 с.
- 65) Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля / Студеникина М.С. - М.: Юрид. лит., 1974. - 160 с.
- 66) Тарасов А.М. Президентский контроль: понятие и система. Учебное пособие / Тарасов А.М. - С.-Пб.: Юрид. центр Пресс, 2004. - 644 с.
- 67) Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. – 355 с.
- 68) Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие / Умнова И.А.; Науч. ред.: Гаджиев Г.А.. - 2-е изд., испр. и доп. - М.: Дело, 2000. - 304 с.
- 69) Умнова И.А. О феномене договорных отношений в Российской Федерации (Политико-правовая оценка и пути преодоления юридических коллизий) // Договорные принципы и формы федеративных отношений в России. Проблемно-тематический сборник / Редкол.: Собянин С.С., Умнова И.А. - М.: Изд-во ИНИОН РАН, 1999. - 283 с

- 70) Федерализм в России и в мире. Учебное пособие. Под редакцией Р.С.Хакимова, Б.Л.Железнова. – Казань, 2004. – 168 с.
- 71) Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ): Учебное пособие / Отв. Ред. Марченко М.Н. – М.: Юристъ, 2000. – 344 с
- 72) Хабриева Т.Я. Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации / отв. ред. Т. Я. Хабриева. - М. : Олита, 2003. - 776 с.
- 73) Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. Монография / Черепанов В.А. - М.: МЗ Пресс, 2003. - 437 с.
- 74) Чертков А. Н. Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : От 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ) : Постатейный /А. Н. Чертков. -М., 2006. -536 с.
- 75) Чиркин В.Е. Единство государственной власти и разделение ее ветвей в ценностном измерении. // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы Международной научно-практической конференции 4-6 декабря 2008 г. В2-х т. Т. 2. / Под ред. Н.В. Витрука, Л.А. Нуденко. - М.: Российская академия правосудия, 2009. – 406 с.
- 76) Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт / Чиркин В.Е. - М.: Зерцало, 1998. - 448 с.
- 77) Чичерин Б. Областные учреждения России в XVII веке / Чичерин Б. - М.: Тип. Александра Семена, 1856. - 604 с.
- 78) Шахрай С.М. Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий как инструмент региональной политики федеративного государства // Договорные принципы и формы федеративных отношений в России. Проблемно-тематический сборник / Редкол.: Собянин С.С., Умнова И.А. - М.: Изд-во ИНИОН РАН, 1999. - 283 с.
- 79) Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Шорина Е.В.; Отв. ред.: Лазарев Б.М. - М.: Наука, 1981. - 301 с.

- 80) Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 672 с.
- 81) Шугрина Е.С. Понятие конституционного права на осуществление местного самоуправления. // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы Международной научно-практической конференции 4-6 декабря 2008 г. В2-х т. Т. 2. / Под ред. Н.В. Витрука, Л.А. Нуденко. - М.: Российская академия правосудия, 2009. – 406 с.
- 82) Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления. Учебное пособие / Ясюнас В.А. - М.: Ось-89, 1998. - 224 с.

VI. Статьи в периодических изданиях:

- 83) Авакьян С.А. Рецензия (Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия). // "Конституционное и муниципальное право", 2005, N
- 84) Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. N 8. С. 2-7.
- 85) Андреева Ю.А. К вопросу о соотношении понятий "контроль" и "надзор" // Административное право и процесс. - М.: Юрист, 2009, № 2. - С. 6-8
- 86) Андриченко Л.В., Чертков А.Н. Взаимодействие Государственной Думы и законодательных органов субъектов РФ // Журнал российского права. - М.: Норма, 2009, № 2. - С. 3-10
- 87) Аникин С.Б. Местное самоуправление в системе совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // Административное право и процесс. - М.: Юрист, 2008, № 5. - С. 2-5
- 88) Аничкин С.Е. Централизация законодательного регулирования предметов совместного ведения // Российский юридический журнал. - 2007. - № 4 С. 88-92;
- 89) Астафичев П.А. Проблемы правового регулирования организации государственной власти в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. - М.: Юрист, 2003, № 6. - С. 41-47
- 90) Айвазян Н.А. Понятие компетенции союзной республики // Правоведение. - Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1970, № 3. - С. 119-123
- Безруков А. В. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов в условиях федеративных преоб-

разований в России / //Государственная власть и местное самоуправление. -2005. - № 9. - С. 8 - 10

- 91) Бланкенагель А. Теория и практика конституционного контроля в ФРГ // Советское государство и право. - М.: Наука, 1989, № 1. - С. 102-109
Бланкенагель А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. - М.: Институт права и публичной политики, 2007, № 1 (58). - С. 153-162
- 92) Брежнев О.В «Споры о компетенции между органами власти как объект судебного конституционного контроля» // Конституционное и муниципальное право. 2005. №4. С. 35-37.
- 93) Бурмистров А.С. Структура контрольной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. - М.: Юрист, 2009, № 4. - С. 11-15
- 94) Быстрова Д.А. Государственный суверенитет и территориальная целостность РФ: проблемы соотношения // Государственная власть и местное самоуправление. - М.: Юрист, 2009, № 4. - С. 9-11
- 95) Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика/ Варламова Н.В. - М.: Ин-т права и публ. политики, 2001. – 109 с.
- 96) Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е. Формирование представительного органа муниципального района из представителей поселений // Журнал российского права. - М.: Норма, 2008, № 3. - С. 26-36
- 97) Вершинин В.Р. Проблемы совершенствования государственного контроля в сфере градостроительной деятельности в условиях административной реформы // Государство и право. - М.: Наука, 2007, № 7. - С. 101-107
- 98) Вороков Р.В. Конституционные основы правового статуса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Юридический мир. Общероссийский научно-практический правовой журнал. - М.: Юрист, 2008, № 10 (142). - С. 30-34
- 99) Гончаров В.В. Проблемы соотношения и взаимодействия президентской и исполнительной власти в России // Юридический мир 2008 №4 С. 34-38.
- 100) Громова О.Н. Разграничение предметов ведения и полномочий - важнейший принцип федеративного устройства России // Право-

- ведение. - С.-Пб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1998, № 1. - С. 140-141
- 101) Гусенбеков И.И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. // Журнал российского права. 2006г. №6. С. 38-46.
- 102) Герасимов В.М. Основные принципы полномочий органов государственной власти. Вестник Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. 2008. №2. // Электронный ресурс <http://oad.rags.ru/vestnikrags/issues/issue0208/020803.htm>;
- 103) Джагарян А.Д., Шевченко Н.В. Конституционно-правовые проблемы нового порядка формирования представительного органа муниципального района // Право и политика. 2006. N 11. С. 80 – 88.
- 104) Давыдова, Н. Ю. Институт удаления главы муниципального образования в отставку. // Адвокат. 2009. № 12. С. 67 – 69;
- 105) Егорова Н.Е. Муниципальная реформа в Российской Федерации и структура органов местного самоуправления. // Журнал российского права. 2007. №12 С. 110 - 117.
- 106) Ершов В.В. Правовая природа принципов российского права: теоретические и практические аспекты // Российский судья. - М.: Юрист, 2009, № 5. - С. 13-18
- 107) Жданов А.Ф. Состояние и перспективы правового регулирования заключения соглашений о взаимном делегировании полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти // Журнал российского права. - М.: Норма, 2007, № 9. - С. 35-44
- 108) Заметина Т.В. Принципы российского федерализма и императивные нормы международного права: вопросы соотношения // Конституционное и муниципальное право. - М.: Юрист, 2009, № 8. - С. 14-17
- 109) Зайцева Т.А., Акименко Е.В. О классификации мер конституционно-правового принуждения, применяемых к органам и должностным лицам местного самоуправления. // "Государственная власть и местное самоуправление", 2008, N 1. - С. 23-26.
- 110) Золотухина Т.А. Роль федерального центра России в изменении правового статуса регионального нормотворчества // Право и политика. - М., 2005, № 3. - С. 43-47

- 111) Калмыкова А.В. Совершенствование правового статуса федеральных контрольно-надзорных органов в условиях административной реформы // Журнал российского права. - М.: Норма, 2004, № 8. - С. 23-33
- 112) Карташов. В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. // Конституционное и муниципальное право. 2007г. №19. С. 33 – 38
- 113) Ким А.И. К вопросу о государственно-правовой природе РСФСР // Правоведение. - Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1960, № 1. - С. 26-33
- Комарова В.В. Конституционно-правовые принципы народо-властия в России // Законодательство и экономика. - М., 2005, № 6. - С. 16-21
- 114) Комарова Л.В. Исследование проблемы соотношения федерального центра и регионов в условиях рыночной экономики // Вестник Саратовской государственной академии права. - Саратов: Изд-во СГАП, 2007, № 2. - С. 37-41
- 115) Кокотов А.Н. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // Российское право: образование, практика, наука. - 2005. - № 1 - С. 20-21.
- 116) Корсакова С.В. Муниципально-правовая политика в РФ: реализация принципа самостоятельности местного самоуправления. // Муниципальная служба: правовые вопросы, 2008, N 2. С. 55.
- 117) Кобзарев Ф. Прокуроры и судьи о взаимодействии в сфере уголовного судопроизводства // Законность. - М., 2006, № 8. - С. 37-40
- 118) Куденеев С.В. Проблемы обеспечения законности при реализации нового Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (на примере Республики Мардовия). // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 3. С. 6 - 13.
- 119) Крылов Б.С. Разделение власти: система сдержек и противовесов // Журнал российского права. - М.: Норма, 1998, № 6. - С. 3-9
- 120) Лазарев Б.М. Компетенция органа государства: права и обязанности или правоспособность? // Советское государство и право. - М.: Наука, 1968, № 11. - С. 27-35
- 121) Лексин И.В. Проблемы правовой регламентации оснований и порядка изменения состава субъектов Российской Федерации //

- Конституционное и муниципальное право. - М.: Юрист, 2008, № 8. - С. 13-17
- 122) Липатов Э.Г. Исполнительная власть в России: перспективы и проблемы реформирования // Государственная и муниципальная служба: от качества подготовки - к качеству управления / Отв. ред. С.Ю. Наумов. Саратов, 2007. С. 57 - 61;
- 123) Мадьярова А.В. Передача субъектами Российской Федерации делегированных им федеральных полномочий органам местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. Научно-практический журнал. - М.: Юрист, 2008, № 3. - С. 21-26
- 124) Малюшин А.А. Вопросы взаимодействия суда и законодательной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2007 №8 С. 8-10.
- 125) Маланыч И.Н. Институт государственной стратегии в конституционном праве. // Конституционное и муниципальное право. 2007г. №13. С. 8 – 12.
- 126) Мамаев Р.Б. Состояние и перспективы законодательного обеспечения института разграничения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. // Право и политика. - 2004. - № 9 (57). - С. 40 – 48.
- 127) Мамутов В.К. О соотношении понятий компетенция и правоспособности государственных хозяйственных органов. Правоведение. №4. 1965. С. 56 – 63.
- 128) Манахова Ю.В. Некоторые особенности договорного разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъекта РФ // Государственная власть и местное самоуправление. - М.: Юрист, 2004, № 4. - С. 18-21
- 129) Масловская М.В., Якин Р.Л. К вопросу о статусе представительного органа муниципального образования. // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 23 С. 21 – 26.
- 130) Матвеев М. Н. А судьи кто? // Глава местной администрации. 2009. № 9. Электронный ресурс. <http://matveev.samara.ru/index.php/statji/362-stat> 20.03.2010.
- 131) Мелкумов А.А. Федеративные принципы государственного устройства: концептуальный аспект. // Общественные науки и современность. - 2001. - №4. С. 62- 70.
- 132) Нетесова М. О разграничении функций контроля и надзора в государственном управлении // Власть. 2007. N 2. С. 99 - 100;

- 133) Незнамова Е.А. К вопросу о некоторых новых положениях законодательства о местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. - М.: Юрист, 2004, № 5. - С. 6-9
- 134) Овсепян Ж.И. Двусторонние договоры РФ и республик в ее составе. // В 2-ух частях // Северо-Кавказский юридический вестник. - 1999г. № 4 С. 39-59; 2000 г. № 2 С. 3-23.
- 135) Окуньков Л.А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 3-10.
- 136) Осипов А.П. Местные бюджеты России в новых законодательных условиях // Практика муниципального управления. 2006 октябрь. С. 37-39.
- 137) Осипян Б.А. Конституционно-судебное разрешение споров о компетенции // Российская юстиция. - М.: Юрид. мир, 2008, № 2. - С. 2-6
- 138) Павликов А.М. Контроль как направление деятельности органов исполнительной власти // Социология власти. 2006. N 5. С. 164 - 171;
- 139) Полянский И.А., Комарова В.В. Реализация принципа разделения властей в Российской Федерации // Юрист. - М.: Юрист, 2000, № 12. - С. 2-6
- 140) Пешин Н.Л. Контроль и ответственность в местном самоуправлении: рецензия-размышление по поводу монографии Е.С. Шугриной "Контроль за деятельностью и ответственность власти: муниципальный уровень". // Конституционное и муниципальное право, 2008, N 5. СПС Консультант плюс.
- 141) Пылин В.В. Некоторые аспекты реформирования муниципальной службы // Государственная власть и местное самоуправление. - М.: Юрист, 2006, № 7. - С. 32-37
- 142) Разоренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении. // Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963. С. 74-75;
- 143) Саликов М. О некоторых проблемах разграничения законодательных полномочий в российской федеративной системе // Сравнительное конституционное обозрение. - М.: Институт права и публичной политики, 2005, № 1 (50). - С. 167-172.

- 144) Сергеев А. Разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов: мифы и реальность // Федерализм. 2005. № 2. С. 108-109.
- 145) Смольяков А.А., Карнов А.А. Основные этапы становления законодательной власти в субъектах Российской Федерации // История государства и права. - М.: Юрист, 2008, № 4. - С. 2-4
- 146) Собянин С.С. Разграничение компетенции органов власти различных уровней в федеративном государстве // Государство и право. - М.: Наука, 2006, № 12. - С. 5-11
- 147) Степанова. М. В. О практике "опережающего" правотворчества субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения. // Законодательство и экономика . -2008. - № 6. - С. 9 – 12
- 148) Степашин С.В. 10 лет Счетной палате Российской Федерации: опыт становления и развития внешнего финансового контроля в условиях новой российской государственности. // http://www.ach.gov.ru/ru/association/arrangement/377/377_2/. 20.04.2010.
- 149) Султанов Е.Б. Иерархия конституционных принципов местного самоуправления в РФ // Конституционное и муниципальное право. - М.: Юрист, 2009, № 5. - С. 30-33
- 150) Таева Н.Е. Нормы Конституции РФ как форма выражения социальных ценностей // Конституционное и муниципальное право. - М.: Юрист, 2009, № 5. - С. 2-4
- 151) Толмачева Н.Н. К вопросу о соблюдении принципа верховенства закона и других принципов законности в законодательстве субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. - М.: Норма, 2008, № 2. - С. 35-47
- 152) Хабриева Т.Я., Сивицкий В.А. Федеральное Собрание в 2003 году: вклад законодателей в развитие российского федерализма и местное самоуправление // Журнал российского права. - М.: Норма, 2003, № 12. - С. 7-16
- 153) Хабриева Т.Я. Современная конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. - М.: Норма, 2005, № 4. - С. 10-18
- 154) Черкасов К.В. Контроль как основное направление деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах // Государственная власть и местное самоуправление. - М.: Юрист, 2009, № 4. С. 22-25

- 155) Чернышов М. Послания: тенденция, однако. // Черновик. 18.07.2008г. №29 (228). С. 6.
- 156) Чертков А.Н. Развитие договорного аспекта федеративных отношений в условиях современной России // Конституционное и муниципальное право. - М.: Юрист, 2007, № 23. - С. 8-10
- 157) Чертков А.Н. Четкость и единообразие конституционно-правовых понятий и разграничение компетенции // Правовые основы российского федерализма. - Уфа: РИО БашГУ, 2004. - С. 469-476
- 158) Чертков А.Н. Сфера совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: проблемы конституционно-правового оформления // Государство и право. - М.: Наука, 2007, № 8. - С. 23-30
- 159) Чиркин В.Е. Предметы ведения федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. - 2002. - №5 С. 5-12;
- 160) Шатилович С.Н. Величко А.Н. Профилактическое значение процессуальных и непроцессуальных форм деятельности суда по предупреждению преступлений. // Российский судья. 2007. №8. С. 30-33
- 161) Шашкова Е.М. Договоры о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: забвение или реанимация // Конституционное и муниципальное право. - М.: Юрист, 2008, № 3. - С. 9-13
- 162) Шахрай С. Роль договорных процессов в укреплении и развитии российского федерализма // Право и экономика. - М.: Юрид. Дом "Юстицинформ", 1998, № 1. - С. 6-9
- 163) Шерин А.Н. Контрольные функции законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (на примере Рязанской области) // Юридический мир. Общероссийский научно-практический правовой журнал. - М.: Юрист, 2009, № 5 (149). - С. 42-45
- 164) Широковских В.Н. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. №1. С. 23 - 25.
- 165) Шувалов И.И. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления // Журнал российского права. - М.: Норма, 2004, № 9. - С. 3-10

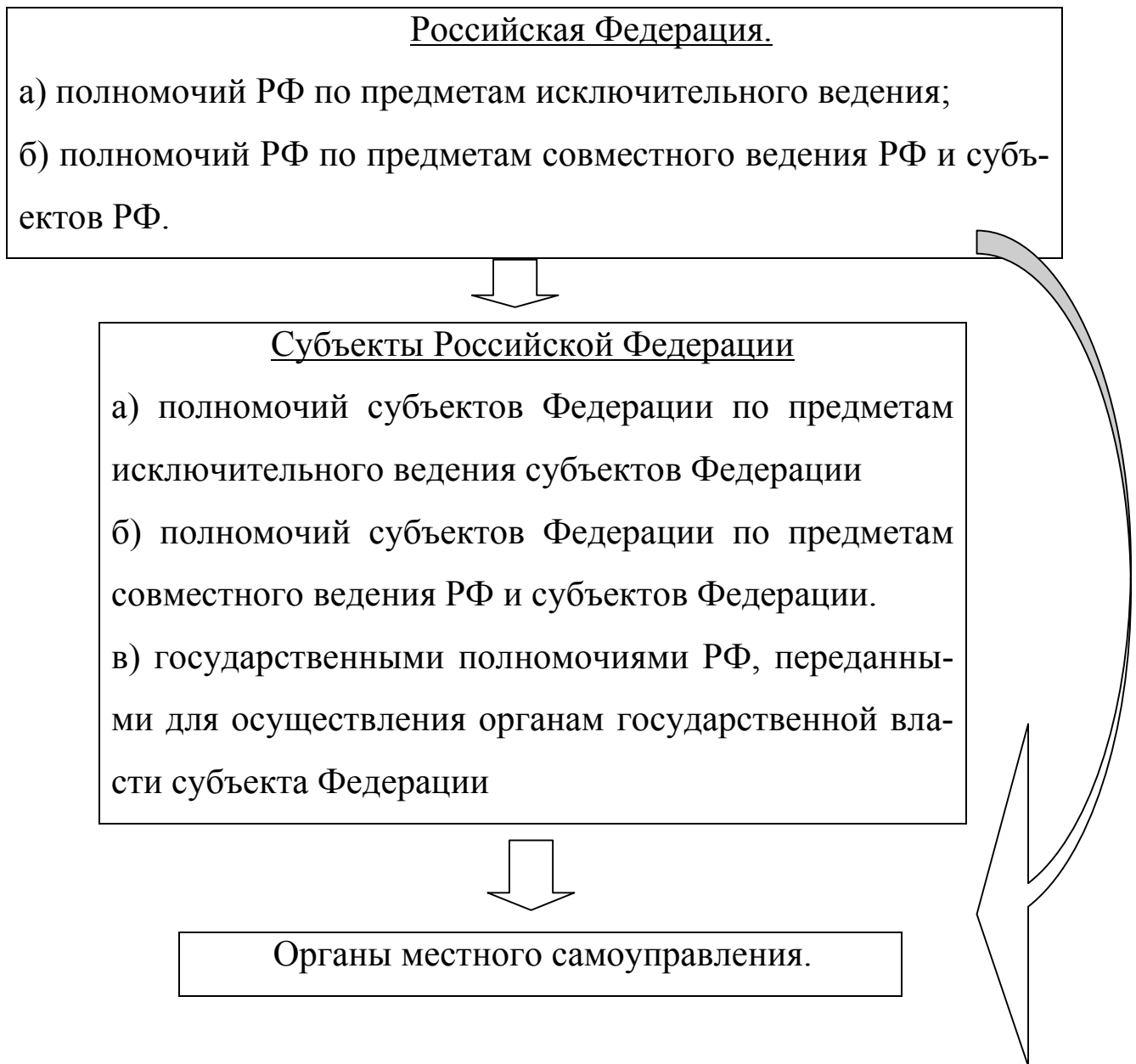
- 166) Шугрина Е.С. Формы и пределы вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления. // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. №7. С 26 - 32.
- 167) Шугрина Е.С. Контроль за органами местного самоуправления и их должностными лицами // Конституционное и муниципальное право. - М.: Юрист, 2007, № 6. - С. 23-30
- 168) Шугрина, Е. С. Удаление главы муниципального образования в отставку: проблемы законодательного регулирования и правоприменительная практика. //Право и политика. 2009. № 9. - С. 1800 – 1806;
- 169) Эйриян Г.Н. Разграничение полномочий между РФ и ее субъектами в сфере регулирования земельных отношений // Журнал российского права. - М.: Норма, 2006, № 3. - С. 60-71
- 170) Ярошенко А.А. Проблемы реформы организации системы органов местного самоуправления в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. №7. С. 11-13;

VII. Диссертации, авторефераты диссертаций:

- 171) Абдулазизова П.Г. Местная администрация муниципального образования: организационно-правовые аспекты. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02: - М., 2008. - 21 с.
- 172) Апажева Е.Х. Межнациональные отношения в процессе общественной трансформации в этнически родственных республиках Северного Кавказа (Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Республика Адыгея). Автореферат на соискание ученой степени доктора исторических наук. Владикавказ. 2003. 38 с.
- 173) Белоусов Сергей Александрович. Компетенционные нормы российского права: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01: Саратов, 2002 202 с.
- 174) Волков В.Э.. Местное самоуправление: конституционные основания правового регулирования компетенции муниципальных образований: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 Самара, 2007. - 203 с.
- 175) Воробьева С.В. Компетенция как инструмент государственного правового регулирования. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 Тамбов, 2007. - 192 с

- 176) Знаменщиков Р.В Принципы федерализма в России и Германии (сравнительное конституционно-правовое исследование). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2003. - 23 с.
- 177) Ибрагимова П.А. Дотационность регионального бюджета и пути ее преодоления (На примере Республики Дагестан) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Махачкала, 2002. – 171 с.
- 178) Кочеткова Наталья Владимировна. Законодательное регулирование предметов ведения и полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления: проблемы оптимизации : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 : Саратов, 2004 186 с.
- 179) Лихолетова С.В. Федеративное устройство России: взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02: - Челябинск, 2004. – 212 с.
- 180) Максимова Н.А. Местное самоуправление России в 16-17 в.в. (историко-правовое исследование). Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01:- Саратов. 1996. – 141 с.
- 181) Манкиева Х.М. Генезис правовой культуры народов Северного Кавказа. Ростов-на-Дону. Автореферат на соискание ученой степени кандидата философских наук. 2006. - 23 с.
- 182) Нечаева Т.В. Конституционно-правовые принципы установления компетенции субъектов Федерации (в рамках предметов совместного ведения). Дис. ... канд. юрид. наук: 23.00.02, 12.00.02. - М, 2006. - 216 с.
- 183) Никитенко Игорь Геннадиевич. Компетенция субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. - Казань, 2006. - 212 с.
- 184) Никитенко Игорь Геннадиевич. Компетенция субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления : Автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. - Казань, 2006. – 26 с.
- 185) Пылин С.В. Конституционно-правовые основы контроля в области местного самоуправления в Российской Федерации. диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02.- Санкт-Петербург, 2006.- 233 с
- 186) Рогальская Н.А. Финансовый контроль в системе управления государственными и муниципальными ресурсами : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 - М, 2006. - 177 с.

- 187) Рябов Е.В. Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: историко-теоретический аспект: диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01, 12.00.02.- Самара, 2006.- 221 с
- 188) Симонян Г.Р. Особенности развития федеративных отношений на современном этапе централизации государственной власти в России (регионально-правовой аспект). диссертация ... доктора юридических наук. 12.00.02 - М., 2008. - 406 с.
- 189) Суровикина Н.А. Становление и Развитие земельных отношений на Северном Кавказе в XIX веке (историко-правовой аспект). Автореферат на соискание ученой степени кандидат юридических наук. СПб. 2003. 27 с.
- 190) Тишков В. Федерализм и этнический фактор на Северном Кавказе. // 2002. № 2. Электронный ресурс: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n2/stat8/> 20.05.2010.
- 191) Чуманова В.В. Обеспечение эффективности механизма государственного контроля и надзора в системе местного самоуправления : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02. - Челябинск, 2009.- 175 с.



Приложение № 2

1) а) федеральным законом не определяются полномочия органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления; б) субъекты Федерации обладают правом остаточного регулирования¹;

2) а) федеральным законом определяются полномочия органов государственной власти субъектов Федерации; б) обладают правом на остаточное регулирование; в) право закрепления законами субъектов Федерации полномочий органов местного самоуправления в соответствующей сфере²;

3) а) федеральным законом определяются полномочия каждого уровня публичной власти; б) обладают правом на остаточное регулирование³; в) не обладают правом закрепления законами субъектов Федерации полномочий органов местного самоуправления в соответствующей сфере;

4) а) федеральным законом определяются полномочия органов государственной власти субъектов Федерации; б) обладают правом на остаточное регулирование в) не обладают правом закрепления законами субъектов Федерации полномочий органов местного самоуправления в соответствующей сфере; г) наделяют органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в соответствующей сфере⁴;

¹ Он предполагает, что органы государственной власти субъектов Федерации вне полномочий органов государственной власти Российской Федерации, предусмотренных федеральными законами, осуществляют собственное правовое регулирование в определенной сфере. Например: Ст. 21 Федерального закона от 10.12.1995 N 195-ФЗ "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации". // СЗ РФ, 11.12.1995, N 50, ст. 4872.

² Здесь речь не идет об отдельных государственных полномочиях. Например: ст. 5, 6, 7 Федерального закона от 30.03.1999 N 52-ФЗ "О санитарно - эпидемиологическом благополучии населения". // СЗ РФ, 05.04.1999, N 14, ст. 1650; ст. 6 Федерального закона от 10.12.1995 N 196-ФЗ (ред. от 02.03.1999) "О безопасности дорожного движения". // СЗ РФ, 11.12.1995, N 50, ст. 4873; 08.03.1999, N 10, ст. 1158; ст. 5,6,8 Федерального закона от 24.06.1998 N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" // СЗ РФ, N 26, 29.06.1998, ст. 3009.

³ Например: ст. 8 Федерального закона от 12.02.1998 N 28-ФЗ "О гражданской обороне". // СЗ РФ, 16.02.1998, N 7, ст. 799; Ст. 14, 15, 16 Федерального закона от 10.01.1996 N 4-ФЗ "О мелиорации земель". // СЗ РФ, 15.01.1996, N 3, ст. 142.

⁴ Например: ст. 4, 5, 6 Федерального закона от 16.07.1998 N 101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения". // СЗ РФ, 20.07.1998, N 29, ст. 3399; ст. 5, 6 Федерального закона от 19.07.1997 N 109-ФЗ "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами" // СЗ РФ, 21.07.1997, N 29, ст. 3510; Федеральный закон от 04.05.1999 N 96-ФЗ "Об охране атмосферного воздуха". // СЗ РФ, 03.05.1999, N 18, ст. 2222.

5) а) федеральным законом определяется конкретный перечень полномочий исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации; б) не обладают правом на остаточное регулирование; в) не обладают правом закрепления законами субъектов Федерации полномочий органов местного самоуправления в соответствующей сфере; г) наделяют органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в соответствующей сфере¹;

б) федеральными законами устанавливаются конкретные полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, при этом определяя полномочия последних в сфере местного самоуправления, и органов местного самоуправления².

¹ Например: ст. 7 Федерального закона от 31.05.1996 N 61-ФЗ "Об обороне" // СЗ РФ, 03.06.1996, N 23, ст. 2750; ст. 8 Федерального закона от 26.02.1997 N 31-ФЗ (ред. от 16.07.1998) "О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации". // СЗ РФ, 03.03.1997, N 9, ст. 1014; 20.07.1998, N 29, ст. 3395.

² Например: статьи 6, 7, 8 Федерального закона от 17.07.1999 N 176-ФЗ "О почтовой связи". // СЗ РФ, 19.07.1999, N 29, ст. 3697.

Приложение №3

<p>ФЗ «Об общих принципах...» 1995 года (ред. от 17.03.1997).</p>	<p>Закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.</p>
<p>1) принятие и изменение законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, контроль за их соблюдением;</p>	<p>1) правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации <u>в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом (статья 6);</u></p>
<p>2) обеспечение соответствия законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации;</p>	<p>2) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации при осуществлении своих полномочий обеспечивают соблюдение Конституции Российской Федерации и федеральных законов (часть 2 статьи 27 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ).</p>
<p>3) регулирование порядка передачи и передача объектов собственности субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность;</p>	<p>3) передача объектов собственности субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность (пункт 6 части 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ);</p>
<p>4) регулирование отношений между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюд-</p>	<p>4) регулирование отношений между бюджетами субъектов Российской Федерации и мест-</p>

жетами;	ными бюджетами в соответствии с БК РФ;
5) обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;	5) Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений (статья 60);
6) наделение органов местного самоуправления законом отдельными полномочиями субъектов Российской Федерации, передача материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных полномочий, контроль за их реализацией;	6) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации, передача материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных полномочий, контроль за их реализацией (статьи 19-21);
7) принятие региональных программ развития местного самоуправления;	7) принятие программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (пункт г части 2 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ);
8) защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;	8) органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления (часть 4 статьи 3);
9) обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;	9) Законом не устанавливается. Поскольку это один из конституционных принципов, то обязательен для исполнения субъектами Федерации
10) обеспечение государственных минимальных социальных стандартов;	10) органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно ус-

	<p>танавливают региональные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов бюджета субъекта Российской Федерации (часть 2 статьи 26.14 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ);</p>
<p>11) установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований;</p>	<p>11) установление и изменение территорий и границ муниципальных образований (часть 2 статьи 10; часть 1 статьи 12); установление территорий и границ вновь образованных муниципальных образований (часть 3 статьи 84; части 2 и 3 статьи 85); определение административных центров сельских поселений и муниципальных районов (часть 1 статьи 2); наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района (пункт 8 части 1, часть 2 статьи 11; часть 1 статьи 85); преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 13); создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется законами субъектов Российской Федерации (статья 13.2);</p>
<p>12) компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате</p>	<p>12) местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на компенса-</p>

решений, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации;	цию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти статья (12 Конституции РФ);
13) регулирование законами в соответствии с настоящим Федеральным законом особенностей организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций;	В законе не указано;
14) законодательство о муниципальной службе;	Нет
15) принятие и изменение законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях по вопросам, связанным с осуществлением местного самоуправления;	13)установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления;
16) установление порядка регистрации уставов муниципальных образований.	Нет
17) предусмотрена возможность определения законами субъектов Федерации дополнительных вопросов местного значения (статья 6);	Нет
18) в случае если в границах территории муниципального образования (за исключением города) имеются другие муниципальные образования, предметы ведения муниципальных образований, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов разграничиваются зако-	Нет

ном субъекта Российской Федерации (часть 3 статьи 6);	
19) возможность предусматривать положения обязательные для включения в устав муниципального образования (пункт 15 части 1 статьи 8);	Нет
20) предусматривать возможность осуществления полномочий представительных органов местного самоуправления собраниями (сходами) граждан, порядок созыва и проведения (часть 6 статьи 15, часть 2 статьи 24);	Вопрос урегулирован в Законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и не относится к полномочиям субъектов Федерации;
21) установление порядка избрания главы муниципального образования представительным органом местного самоуправления из своего состава (часть 2 статьи 16);	Вопрос урегулирован в Законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и не относится к полномочиям субъектов Федерации;
22) возможность установления порядка определения уставом муниципального образования наименования органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, порядок формирования органов местного самоуправления, компетенция, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (часть 2 статьи 17);	14) Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований (часть 11 статьи 35);
23) устанавливаются статус депутата, социальные гарантии и порядок отзыва члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного	15) Гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного

<p>самоуправления и ограничения, связанные со статусом этих органов и лиц (часть 5, 6, 8 статьи 18);</p>	<p>самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (статья 40);</p>
<p>24) установление порядка назначения и проведения местного референдума, принятия и изменения решений местного референдума (часть 6 статьи 22);</p>	<p>16) определение порядка подготовки и проведения местного референдума (часть 10 статьи 22);</p>
<p>25) порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 23);</p>	<p>17) установление видов избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. Законом субъекта Российской Федерации могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств (статья 23);</p>
<p>26) наименование главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц местного самоуправления и сроки их полномочий определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации (часть 4 статьи 16); наименования органов местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законами</p>	<p>18) Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципальной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций (статья 34);</p>

<p>субъектов Российской Федерации с учетом национальных, исторических и иных местных традиций (часть 4 статьи 14);</p>	
<p>27) наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации (часть 1 статьи 19);</p>	<p>Вопрос урегулирован в Законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и не относится к полномочиям субъектов Федерации;</p>
<p>28) порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (части 1 статьи 27);</p>	<p>Вопрос урегулирован в Законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и не относится к полномочиям субъектов Федерации;</p>
	<p>20) Нормативными правовыми актами высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть предусмотрено выделение за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значимых показателей эффективности</p>

	<p>деятельности органов местного самоуправления (18.1);</p>
	<p>21) В целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации (статья 8);</p>
	<p>22) Условия контракта для главы местной администрации муниципального района (городского округа) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации - в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (часть 3 статьи 37);</p> <p>При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе (городском округе) одна треть назначаются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (часть 5 статьи</p>

	<p>37); Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) - в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;</p>
	<p>23) определение порядка отбора муниципальных образований, которым предоставляются субсидии из фонда софинансирования социальных расходов, и порядка распределения указанных субсидий между муниципальными образованиями (часть 1 статьи 62).</p>
	<p>24) обеспечение проведения местного референдума или схода граждан по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования (часть 5 статьи 34);</p>
	<p>25) численность и срок полномочий депутатов представи-</p>

	<p>тельного органа первого созыва вновь образованного муниципального образования, а также порядок избрания, полномочия и срок полномочий первого главы данного муниципального образования в случае отсутствия инициативы граждан о проведении указанного в настоящей части местного референдума устанавливаются законом субъекта Российской Федерации (часть 5 статьи 34).</p>
	<p>26) определение предельных нормативов размера оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений (часть 2 статьи 53);</p>
<p>порядок расчета нормативов отчисления от федеральных налогов и налогов субъектов Российской Федерации (статья 36);</p>	<p>27) порядок расчета нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, устанавливаемых вместо дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений (часть 2 статьи 60);</p>
<p>установление порядка и условий образования представительными органами местного самоуправления целевых внебюджетных фондов (статья 41);</p>	<p>28) создание районных фондов финансовой поддержки поселений и определение порядка предоставления из них дотаций местным бюджетам (часть 4 статьи 60);</p>
<p>установление минимально необхо-</p>	<p>29) определение порядка расче-</p>

<p>димых расходов местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. (часть 2 статьи 37);</p>	<p>та уровня бюджетной обеспеченности поселений в отчетном финансовом году, установление размеров субвенций в региональный фонд финансовой поддержки поселений, централизации части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижения нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов (часть 5 статьи 60);</p>
	<p>30) определение порядка образования регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и порядка предоставления из них дотаций местным бюджетам (часть 1 статьи 61);</p>
	<p>31) определение порядка расчета уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) в отчетном финансовом году, установление размеров субвенций в региональный фонд финансовой поддержки поселений, централизации части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижения нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов (часть 4 статьи 61);</p>
	<p>32) определение порядка отбора инвестиционных программ и проектов, а также муниципальных образований, которым предоставляются указанные субсидии (часть 1 статьи 62);</p>

<p>возможность прекращения в случаях предусмотренных законом законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации полномочий органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.</p>	<p>33) возможность роспуска представительного органа муниципального образования путем внесения высшим должностным лицом субъекта Федерации в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации проект закона о роспуске представительного органа муниципального образования (статья 73);</p>
	<p>34) в случаях предусмотренных статьей 74 Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ высшее должностное лицо субъекта Федерации издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации (статья 74)</p>
	<p>35) возможность выдвижения инициативы высшим должностным лицом субъекта Федерации об удалении главы муниципального образования в отставку (статья 74.1);</p>
	<p>36) в предусмотренных статьей 75 Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ случаях отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Федерации;</p>
	<p>37) на территориях субъектов Федерации, в которых исторически сложились традиционные формы отгонного животновод-</p>

	<p>ства, территории и границы муниципальных образований устанавливаются в соответствии с положениями статей 10 - 13 Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ с учетом законодательства субъекта Федерации, регулирующего порядок определения территорий и использования земель в целях отгонного животноводства, и особенностей расселения населения на указанных территориях (часть 3 статьи 85);</p>
	<p>полномочия органов государственной власти субъектов Федерации также зависят от особенностей организации местного самоуправления в субъектах Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге (статья 79); в закрытых административно-территориальных образованиях (статья 80); в наукоградах (статья 81); на приграничных территориях (статья 82); в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) (статья 82.1).</p>

МУСАЕВ К.Б.

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ В СФЕРЕ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ СКФО)

МОНОГРАФИЯ

Формат 60x84 1/16. Бумага офсет 1. Печать ризографная. Гарнитура Таймс.
Усл.п.л. 14,8. Заказ № 102-21. Тир. 100 экз. Отпеч. в тип. ИП Тагиева Р.Х.
г.Махачкала, ул. Батырая, 149. Тел.: 8 928 048 10 45

“ФОРМАТ”