

УДК/UDC 342.552

Роль президента российской федерации в правовом регулировании местного самоуправления

Архиреева Анастасия Сергеевна

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права

Кубанский государственный аграрный университет имени И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: 9604737641@mail.ru

Кучина Анастасия Витальевна

студентка юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет имени И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: Akuchina2019@gmail.com

Аннотация

В соответствии с положениями Конституции РФ, Президент РФ определяет направления внутренней политики государства. К вопросам внутренней политики государства относятся в том числе, вопросы, связанные с организацией внутреннего территориального устройства. В законодательстве Российской Федерации не предусмотрено определения понятия «внутренняя политика», поэтому для понимания следует обратиться к направлениям работы управления по внутренней политике при Администрации Президента РФ. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 21 июня 2004 г. № 791 «Об утверждении Положения об Управлении Президента РФ по внутренней политике», к основным направлениям относятся подготовка сведений об общественной ситуации в стране, в том числе, в сфере местного самоуправления, взаимодействие Президента с органами местного самоуправления.

Ключевые слова: Президент РФ, органы местного самоуправления, механизмы влияния, муниципальное образование.

The role of the president of the Russian Federation in implementing the right to local self-government

Arkhireeva Anastasia Sergeevna

candidate of law, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law

Kuban State Agrarian University

Krasnodar, Russia

e-mail: 9604737641@mail.ru

Kuchina Anastasia Vitalievna

student of the Faculty of Law

Kuban State Agrarian University

Krasnodar, Russia

e-mail: Akuchina2019@gmail.com

Abstract

In accordance with the provisions of the Constitution of the Russian Federation, the President of the Russian Federation determines the direction of the state's internal policy. Issues related to the internal policy of the state include issues related to the organization of the internal territorial structure. The legislation of the Russian Federation does not provide a definition of "internal policy" so for understanding, you should refer to the areas of work of the Department for internal policy under The presidential Administration of the Russian Federation. Thus, in accordance with the decree of the President of the Russian Federation of June 21, 2004 "791" on approval of the Regulations on The office of the President of the Russian Federation for internal policy the main directions include the preparation of information about the public situation in the country, including in the field of local self-government, interaction of the President with local self-government bodies.

Key words: President of the Russian Federation, local self-government bodies, mechanisms of influence, municipal formation.

В рамках правовой науки в настоящее время нет комплексного исследования полномочий Президента РФ относительно направлений внутренней политики, хотя освещены некоторые аспекты данной деятельности. Длительное время исследователи под «внутренней политикой» пони-

мали федерализм и местное самоуправление. Однако в последнее время наметилась тенденция, согласно которой власть перестала рассматриваться как самостоятельная ценность, в таком качестве стала рассматриваться деятельность власти, связанная с улучшением качества жизни. В частности, особую актуальность получил вопрос, связанный с комфортным проживанием на всей территории РФ [1].

Так называемые «майские указы», принятые Президентом в 2012 и 2018 гг., сформулировали основные идеи, связанные с реализацией национальных проектов в части повышения демографии, улучшения качества здравоохранения, образования, а также улучшения качества экологии, безопасности, поддержка малого и среднего предпринимательства.

Указ Президента от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 г.», предусматривает повышение продолжительности жизни, повышение уровня социального обеспечения, снижение уровня бедности, улучшение жилищных условий и ускорение темпов технического развития, связанных с внедрением цифровых технологий [2].

Для реализации указанных направлений Президент имеет ряд механизмов и инструментов, связанных с осуществлением внутренней политики. Президент осуществляет свои управленческие функции путем принятия нормативно-правовых актов. Осуществление внутренней политики в отношении местного самоуправления происходит путем выступления Президента с ежегодными посланиями, изданием указов, как общего характера, так и индивидуальных, определение направлений развития, установление права законодательной инициативы, обращение в Конституционный Суд РФ, формированием совещательных и рабочих групп.

Местное самоуправление – это основа для реализации решений, принимаемых на региональном и федеральном уровнях, именно на местном уровне в итоге происходит реализация федеральных программ. Качество жизни граждан РФ напрямую зависит от осуществления должностными лицами органов местного самоуправления своих полномочий [3].

Президент напрямую участвует в определении основных направлений развития государственной политики в области местного самоуправления. В начале 90-х годов Президент принимал активное участие и издавал многочисленные указы, связанные с реформированием местного самоуправления.

Полномочия Президента в сфере местного самоуправления связаны с сотрудничеством с Конституционным Судом РФ. При формировании правовых основ местного самоуправления такое взаимодействие было крайне важным. Конституция РФ предусматривает право Президента на обращение в суд с запросами. В период с 1995 года по запросам Президента РФ было принято 10 постановлений и 2 определения. Несколько постановлений касалось органов местного самоуправления [4].

Речь идет о Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 мая 1996 г. «13-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и о Постановлении Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» [5].

Первое Постановление касалось переходных положений указанного закона, в которых разграничивались полномочия между органами государственной власти федерального и регионального уровня в сфере правового регулирования местного самоуправления. В первом приведенном Постановлении Конституционный Суд отмечал, что при установлении предельного срока сохранения полномочий глав органов местного самоуправления положения федерального закона являются гарантиями закрепления прав граждан на осуществление местного самоуправления [6]. Правовое регулирование данной группы прав относится к ведению Российской Федерации, а защита данных прав в совместном ведении РФ и ее субъектов, поэтому урегулирование вопросов может происходить посредством принятия федеральных законов [2].

Второе постановление было связано с рассмотрением законности трансформации органов местного самоуправления в местные органы государственной власти. В постановлении Конституционного Суда отмечалось, что городские и сельские муниципальные образования необходимы для решения вопросов местного значения, а не вопросов, относящихся к компетенции органов государственной власти [7].

Важным вопросом являлось определение уровня, на котором происходит создание муниципальных образований. Ответ на данный вопрос способствовал сближению органов местного самоуправления и населения, что позволяет решать вопросы местного значения, а также гарантирует разделение полномочий. Данный вопрос до сих пор сохраняет свою актуальность. Например, при создании органов власти и органов местного самоуправления в Москве [8].

Нельзя не затронуть и право законодательной инициативы Президента РФ в сфере местного самоуправления. Анализ законодательства о местном самоуправлении говорит о том, что Президент реализовал свое право, вносил несколько законопроектов, касающихся вопросов организации местного самоуправления. Например, Президент инициировал поправки, касающиеся антикоррупционного законодательства в отношении должностных лиц органов местного самоуправления, а также Президент вносил законопроекты поправок в законодательство о муниципальной службе, о досрочном прекращении полномочий главы местного самоуправления.

Законопроект действующего федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» был внесен Президентом. Кроме того, Президент вносил законопроекты о ратификации Европейской хартии местного самоуправления и о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей [9].

Президент РФ также оценивает деятельность органов местного самоуправления и их должностных лиц. Конституция РФ закрепляет, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государ-

ственной власти, но при этом, Президент на различных этапах развития законодательства оказывал влияние посредством различных форм. Например, в 1994 году Указом Президента РФ мэр г. Владивостока был освобожден от должности. Затем Указ Президента был обжалован в судебном порядке, отменен, а мэр восстановлен в должности [10].

В 2008 году был принят Указ Президента № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», в соответствии с которым была введена система оценки деятельности органов местного самоуправления, а также утвержден перечень показателей эффективности» [11].

Таким образом, на основании официальных заявлений Президента РФ в отношении деятельности местного самоуправления специалистами было сформировано три главных аспекта: необходимость слаженной и солидарной работы на всех уровнях публичной власти, взаимосвязь ухудшения финансового обеспечения органов местного самоуправления и системы управления, а также значение местного самоуправления как основы реализации законов и решений, принимаемых на уровне государственной власти РФ и ее субъектов [12].

Возможность Президента РФ применять меры ответственности к должностным лицам органов местного самоуправления вызывает многочисленные вопросы. В настоящее время полномочия глав муниципальных образований могут быть досрочно прекращены Президентом РФ в связи с утратой доверия [13]. Однако правовой механизм для осуществления данной процедуры не разработан. Учитывая изложенное, полагаем, что законодателю необходимо обратить внимание на данный аспект и устранить законодательный пробел.

Список литературы

1. Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1370 // Собрание законодательства РФ. 999. № 42. Ст. 5011.

2. О реформе местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 01.11.1993. № 44. Ст. 4188.

3. О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2265 // Российская газета. № 237. 1993.

4. Павлов Н. В., Жеребцов А. Н. Вопросы сущности и правоприменительного значения административной практики // Lex russia (Русский закон). 2019. № 3 (148). С. 34-44.

5. Прокофьев В. Н. Экстраординарные полномочия Президента РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 3. С. 8-13.

6. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 22 апреля 1996 г.): Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 1996 г. № 13-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 23. Ст. 2811.

7. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: Постановлении Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №5. Ст. 708.

8. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности: Указ Президента РФ от 13.05.2010 № 579 (ред. от 14.10.2012) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 20. ст. 2432.

9. Авакьян С. А. Глава Российского государства и региональные структуры власти: опыт и проблемы взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 44.

10. Энциклопедия. Черепков, Виктор Иванович // ТАСС. URL: <https://tass.ru/encyclopedia/person/cherepkov-viktor-ivanovich> (дата обращения: 05.11.2020.).

11. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 // Собрание законодательства РФ, 05.05.2008, № 18, ст. 2003.

12. Шугрина Е. С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. 2017. № 4. С. 2 - 19.

13. О некоторых вопросах досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления: Указ Президента РФ от 21 ноября 1994 г. № 2093 // Собрание Законодательства РФ. 1994. № 31. Ст. 3249.

References

1. On the approval of the Basic Provisions of State Policy in the Development of Local Self-Government in the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation of 15.10.1999 No. 1370 // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1999, No. 42. Art. 5011.

2. On the reform of local self-government in the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation of 10.26.1993 No 1760 // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1993. No. 44. Art. 4188.

3. On guarantees of local self-government in the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation of December 22. 1993 No 2265 // Rossiyskaya Gazeta. No. 237. 1993.

4. Pavlov N. V., Zherebtsov A. N. Issues of the essence and law enforcement significance of administrative practice // Lex russia (Russian law). 2019. No. 3 (148). Pp. 34-44.

5. Prokofiev V. N. Extraordinary powers of the President of the Russian Federation // State power and local government. 2017.No. 3. Pp. 8-13.

6. In the case of checking the constitutionality of paragraph 1 of Article 58 and paragraph 2 of Article 59 of the Federal Law of August 28, 1995 "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" (as amended on April 22, 1996)": Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated May 30, 1996 No. 13-P Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1996. No. 23. Art. 2811.

7. In the case of verification of the constitutionality of the Law of the Udmurt Republic of April 17, 1996 "On the system of public authorities in the Udmurt Republic": Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of January 24, 1997, No. 1-P // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1997. No. 5. Art. 708.

8. On the assessment of the effectiveness of the activities of the executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation and local self-government bodies of urban districts and municipal districts in the field of energy conservation and energy efficiency: Presidential Decree of 13.05.2010 No. 579 (revised from 14.10.2012) // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2010, No. 20. Art. 2432.

9. Avakyan S.A. The head of the Russian state and regional power structures: experience and problems of interaction // Constitutional and municipal law. 2017. No. 11.P. 44.

10. Encyclopedia. Cherepkov, Viktor Ivanovich // TASS. URL: <https://tass.ru/encyclopedia/person/cherepkov-viktor-ivanovich> (access date: November 05, 2020.).

11. On the assessment of the effectiveness of local self-government bodies in urban districts and municipal districts: Decree of the President of the Russian Federation of

28.04.2008 No. 607 // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2008.
No. 18. Art. 2003.

12. Shugrina E. S. Legislation on local self-government: analysis of the state and development trends // Municipal law. 2017. No. 4. Pp. 2-19.

13. On some issues of early termination of powers of the head of local government: Decree of the President of the Russian Federation of November 21, 1994 No. 2093 // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1994. No. 31. Art. 3249.