

**МЕЖВУЗОВСКИЙ КРУГЛЫЙ СТОЛ
«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА»:
ОБЗОР ДОКЛАДОВ И СООБЩЕНИЙ***

Полноценное функционирование публичной власти невозможно без развитой системы местного самоуправления. От того, насколько хорошо организована деятельность местной власти, зависит реализация прав и свобод граждан, воплощение в жизнь положений Конституции РФ. Выявление проблем, которые возникают на муниципальном уровне, их теоретическое осмысление и критический анализ, вне всяких сомнений, будут способствовать развитию народовластия и, как следствие, укреплению основ конституционного строя.

Этим и другим вопросам был посвящен межвузовский круглый стол в формате видеоконференции «Актуальные проблемы муниципального права», который состоялся 14 ноября 2012 г. Участие принимали представители профессорско-преподавательского состава, аспиранты, адъюнкты, магистранты и студенты Уральской государственной юридической академии, Саратовской государственной юридической академии, Уральского юридического института МВД России.

В процессе работы круглого стола научный и правовой анализ выступлений участников осуществляли члены экспертного совета, в который вошли: доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права СГЮА В. Т. Кабышев; доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права УрГЮА А. Т. Карасев; доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и муниципального права СГЮА Н. М. Конин; доктор юридических наук, профессор кафедры административного и муниципального права СГЮА С. Б. Аникин; доктор юридических наук, профессор кафедры иностранного государственного и международного права, директор Института прокуратуры УрГЮА Л. А. Лазутин; кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права УрГЮА, председатель Избирательной комиссии Екатеринбурга И. В. Захаров; кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника УрЮИ МВД России по научной работе, подполковник полиции А. Н. Мещеряков; кандидат юридических наук, начальник кафедры конституционного права УрЮИ МВД России, майор полиции Д. С. Токарев; кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права УрЮИ МВД России А. В. Безруков; кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права СГЮА А. В. Колесников; кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права СГЮА Т. С. Мангушева; доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой истории и социологии политики СГЮА, директор Института юстиции В. С. Слобожникова; кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора Института прокуратуры УрГЮА В. Ю. Шобухин; заместитель директора по научной работе Института юстиции СГЮА Э. В. Семенова.

Муниципальное право, безусловно, представляет собой относительно молодую отрасль права и область государственного управления. Ее появление обусловлено политическими, экономическими и социальными изменениями, которые происходили в последние десятилетия и ознаменовались формированием конституционного строя. В ближайшее время исполнится 20 лет Конституции РФ и 15 лет с того момента, когда Россия рати-

* Обзор круглого стола подготовлен Карасевым Анатолием Тихановичем, доктором юридических наук, профессором кафедры конституционного права Уральской государственной юридической академии (Екатеринбург), e-mail: a.t.karasev@mail.ru; Чирниновым Алдаром Мункожаргаловичем, председателем Студенческого научного общества Уральской государственной юридической академии (Екатеринбург), e-mail: sno-ip@usla.ru.

фицировала Европейскую хартию местного самоуправления¹. В связи с этим и появилась идея провести такой круглый стол, подвести некоторые промежуточные итоги, выделить актуальные проблемы правового регулирования и предложить пути их решения.

Открывая работу круглого стола, В. С. Слобожникова отметила особую важность подобного рода мероприятий. Кроме того, она подчеркнула, что поскольку вопросы местного значения напрямую затрагивают жизнедеятельность всего населения и отдельно взятого человека, нужно повышать качество работы органов местного самоуправления. Муниципальное право превращается сегодня по значимости и востребованности обществом и политической системой в одно из ведущих направлений в правоведении. Поскольку оно только формируется и требует адекватного законодательного закрепления, возникает огромное количество проблем.

А. Т. Карасев высказал мнение, что в рамках муниципального права всегда нужно помнить о качественной характеристике регулирования общественных отношений. Несмотря на то что муниципальное право выступает как относительно молодая отрасль права, традиции местной власти сложились уже давно. Их анализ, без сомнений, позволит принять во внимание ошибки прошлого, не допустить их повторения и выявить определенные тенденции, учет которых будет полезен как в правотворческой, так и в правоприменительной деятельности.

В настоящее время существует достаточно много проблем, затрагивающих взаимоотношения государственной и муниципальной власти, вопросы децентрализации власти, совершенствования основ местного самоуправления: организационный, территориальный, финансово-экономический.

Что касается децентрализации власти, то проблема в первую очередь заключается в правильности выбора модели и форм этого процесса. Необходимо решить, какой подход более приемлем — широкий или узкий, — и в рамках выбранного подхода попытаться осмыслить поставленные вопросы.

В. Т. Кабышев начал выступление с приветствия. Он отметил особую связь вузов-организаторов, многолетнюю дружбу с СЮИ — УрГЮА, с кафедрой государственного права, профессорами Ю. Г. Судницыным, М. И. Кукушкиным, А. Н. Кокотовым. Переходя к анализу проблем правового регулирования, докладчик подчеркнул, что гл. 8 и ст. 12 Конституции РФ значительно изменили положение местного самоуправления. Важно, что ряд прав и свобод граждан по-прежнему осуществляется именно на местном уровне, а публичная власть согласно Конституции реализуется через каналы местного самоуправления. Хотя, естественно, отделение органов местного самоуправления от централизованной системы органов государственной власти породило новые проблемы.

А. Н. Мещеряков, затрагивая проблемные моменты правового регулирования, остановился на анализе норм Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее — ФЗ № 131). Он отметил, что сегодня в этот нормативный акт внесено более 73 поправок, имеются два постановления Конституционного Суда РФ, которые признают отдельные положения Закона не соответствующими Конституции РФ. Закон преподносился как революционный, призванный устранить проблемы, возникшие в 1991 г., но так и не решенные Федеральным законом 1995 г., однако ожиданий он не оправдал.

Говорить о том, что создана надлежащая база для функционирования местного самоуправления, к сожалению, не приходится. При анализе территориальной организации местного самоуправления возникают спорные вопросы относительно муниципальных образований в крупных городах. Есть претензии и к процедуре передачи отдельных государственных полномочий, которая до конца не урегулирована. В перечень вопросов местного значения постоянно вносятся изменения. Не менее важны пробле-

¹ Бюл. междунар. договоров. 1998. № 11.

мы финансирования. Именно в этой сфере государство не отпускает местную власть в «свободное и самостоятельное плавание».

С. Б. Аникин указал на нестабильность текста ФЗ № 131, которая свидетельствует о том, что правовые основы сформулированы не до конца, несмотря на то что это второй подобный закон. Проблемы, возникающие при организации местного самоуправления, охватывают достаточно широкий спектр: формирование устойчивой базы местного самоуправления, собственной компетенции, а также финансово-экономических основ для реализации полномочий. Докладчик акцентировал внимание на том, что пора понять одну простую вещь: полномочия без финансирования – это всегда нереализованные полномочия.

1 ноября 2012 г. состоялось заседание Правительства РФ, где обсуждались вопросы наполняемости местных бюджетов. Так, было отмечено, что доля налоговых поступлений в местные бюджеты составляет примерно 40 %. А ситуация в ряде субъектов РФ такова, что экономическая дифференциация муниципальных образований порой достигает значительных масштабов. Поэтому проблема состоит не только в наполняемости, но и в излишнем, иногда несправедливом перегибе бюджетного обеспечения отдельных муниципалитетов. Именно поэтому нужны дополнительные механизмы финансового выравнивания.

Автор считает, что необходимо отдельно проанализировать уровень реализации положений Закона на практике. Это позволит выявить эффективность правового регулирования. Конечно, проблемные моменты остаются. Однако признавать, что муниципальная реформа провалилась, еще рано – она продолжается. С. Б. Аникин выразил надежду, что эта реформа будет непосредственно зависеть от наработок и комплексных исследований ученых. Также он отметил, что объективное содержание муниципальной власти заключается не только в логическом продолжении власти государственной, но и в адаптированном варианте власти, который учитывает местные особенности и традиции.

Программа видеоконференции предполагала обсуждение проблем реализации отдельных полномочий по решению задач местного значения. Кроме того, в качестве самостоятельного пункта была выделена проблема муниципальной власти в аспекте децентрализации власти. Курс на децентрализацию объявлен недавно, он задан распоряжением Президента РФ от 27 июня 2011 г. № 425-рп «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления»¹, которое нашло отражение в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2011 г.² Подробно были рассмотрены проблемы финансирования местного самоуправления, взаимодействия отдельных государственных органов с органами местного самоуправления, бюрократизации местного самоуправления и т. д.

Д. И. Елканова, аспирантка кафедры административного и муниципального права СГЮА, старший государственный инспектор отдела контроля рекламы и финансовых рынков Саратовского УФАС России, выступила с докладом, в котором освещались полномочия органов местного самоуправления по вопросам наружной рекламы. Особое внимание она уделила размещению и распространению наружной рекламы и отметила, что согласно ст. 19 Федерального закона от 13 марта 2006 г. «О рекламе» право регулировать отношения, возникающие в результате размещения наружной рекламы и рекламных конструкций на территориях городских, сельских поселений, предоставлено только органам местного самоуправления. Частью 9 ст. 19 определяется, что уста-

¹ СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3932.

² Рос. газ. 2011. 22 дек.

новка рекламной конструкции допускается при наличии разрешения, выданного органом местного самоуправления муниципального района или городского округа.

Порядок заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, а также выдачи разрешений на установку рекламной конструкции регулируется нормативными актами органов местного самоуправления. В случае самовольной установки рекламной конструкции она подлежит демонтажу на основании предписания органа местного самоуправления муниципального образования или органа местного самоуправления городского округа, на территориях которых были произведены данные действия. При невыполнении обязанности по демонтажу рекламной конструкции орган местного самоуправления может обратиться в суд с иском о принудительном осуществлении предписания.

Д. И. Елканова сделала вывод о том, что органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать вопросы местного значения, связанные с особенностями распространения наружной рекламы, поскольку они затрагивают полномочия пользования, владения, распоряжения муниципальной собственностью.

С анализом местного самоуправления в аспекте децентрализации власти выступил А. М. Чирнинов, студент УрГЮА. В докладе он остановился на определении механизма децентрализации, форм и принципов ее проведения, детально рассмотрел реализацию Европейской хартии местного самоуправления. Были выделены три аспекта децентрализации власти: вопросы полномочий, вопросы финансирования и вопросы контроля.

Выступающий отметил, что неотъемлемым элементом и механизмом децентрализации государственной власти является институт передачи отдельных государственных полномочий. Он доказал, что данный институт существует сегодня на основе определенных принципов, в частности принципа субсидиарности: тот или иной вопрос должен решать уровень власти, который лучше и эффективнее реализует полномочия. Кроме того, решение о передаче полномочий должно быть принято на основе всестороннего и объективного анализа ее целесообразности.

Автор выдвинул тезис о том, что отдельные положения Европейской хартии местного самоуправления, которые отражают богатый опыт европейского муниципального строительства, еще не реализованы в должной мере. В этом докладчик видит упущения прежде всего законодателя.

Также была рассмотрена ст. 9 Европейской хартии, посвященная финансовым ресурсам местного самоуправления. На основе анализа бюджетной системы РФ А. М. Чирнинов выявил двойственную природу субсидий и субвенций. С одной стороны, эти механизмы служат инструментом финансового выравнивания, что с учетом нынешней сильной экономической дифференциации муниципальных образований жизненно необходимо и вполне оправданно. С другой стороны, их чрезмерное использование приводит к потере самостоятельности муниципальных образований, так как субсидии распределяются, как правило, на решение конкретных вопросов местного значения, а субвенции – исключительно на решение переданных государственных полномочий. А когда они составляют примерно 60 % местного бюджета, это ведет к нарушению положений:

п. 1 ст. 9 Европейской хартии, которая гласит, что органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут *свободно распоряжаться* при осуществлении своих полномочий (вряд ли в таком случае можно говорить о достаточности собственных финансовых ресурсов, доступных для свободного распоряжения);

п. 7 ст. 9 Европейской хартии, которая предусматривает, что предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно на-

носить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их компетенции.

Следовательно, нужно искать баланс между использованием субсидий и иными статьями доходов местных бюджетов. Для выхода из этой ситуации можно задействовать схему, согласно которой увеличивается доля налоговых поступлений в местный бюджет. Это приведет к положительным сдвигам в развитии муниципальных образований, поскольку каждое из них будет заинтересовано в расширении налоговой базы и создании условий, привлекательных для населения. Такое положение согласуется с п. 3 ст. 9 Европейской хартии: «По меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом».

После этого докладчик плавно перешел к налоговой составляющей местного самоуправления. Участники круглого стола задались вопросом: как обеспечить прирост местных бюджетов за счет налоговых поступлений?

Р. Напсо, студент СГЮА, в выступлении придерживался общего вектора обсуждения. Он предложил реформировать систему сбора налога на доходы физических лиц. Действующая система предполагает уплату налогов по месту работы физических лиц, что негативно сказывается на муниципалитетах, на территории которых они проживают. Большинство работающих граждан трудятся не по месту регистрации, а в крупных, экономически более сильных и развитых городах. Это приводит к тому, что муниципалитеты небольших муниципальных образований теряют возможность эффективно реализовывать возложенные на них ФЗ № 131 обязанности, ведь НДФЛ – огромный источник доходов. Очевидно, что у крупных муниципальных образований и так достаточно источников дохода. Р. Напсо предложил, чтобы физические лица оплачивали налог на доход по месту регистрации. Это позволит сократить экономическое отставание небольших муниципалитетов и, конечно же, не повредит преуспевающим крупным муниципалитетам.

И. Гончарова, студентка УрГЮА, постаралась осветить проблемы правового регулирования символики муниципальных образований. Особое внимание она уделила отсутствию единого нормативного правового акта, регламентирующего вопросы местной символики. Статья 9 ФЗ № 131 предусматривает право муниципальных образований иметь официальные символы. Отсюда вытекает логичный вопрос: какие символы считать официальными? Если по поводу герба, флага споров не возникает (зачастую именно они становятся отличительными знаками того или иного муниципального образования), то что же делать с гимнами и различного рода наградными знаками? Ведь некоторые муниципалитеты закрепляют за ними статус официальных. А если так, то эти символы должны пройти государственную регистрацию, которая нигде не регламентирована. Кроме того, следует законодательно закрепить порядок изменения муниципальной символики и ее правопреемства, необходимый при разделении, выделении или объединении муниципальных образований. И. Гончарова также обратила внимание на ситуацию, когда частные предприятия используют местную символику, создавая ложное представление о причастности к органам власти. Требуется прямой запрет на такое использование.

Тематика выступления А. Безруких, студентки УрГЮА, охватывала спорные вопросы действия земельного и экологического законодательства на местном уровне. В выступлении было уделено внимание трем крупным блокам вопросов:

- 1) разграничение собственности на землю;
- 2) реализация прав и гарантий граждан, проживающих на территории муниципального образования, по вопросу однократного бесплатного предоставления в собственность земельных участков;
- 3) поземельное налогообложение.

По первому блоку было отмечено, что провозглашение в ч. 2 ст. 9 Конституции РФ муниципальной формы собственности на землю и другие природные ресурсы не всегда позволяет муниципальным образованиям в полном объеме реализовать предоставленное право. Во-первых, ч. 1 ст. 11 Земельного кодекса РФ закрепляет за муниципалитетами право резервирования земель, хотя процесс определения территорий, подлежащих резервированию федеральными органами власти, органами власти субъектов РФ, еще не доведен до логического конца. Для разрешения ситуации было предложено активно вовлекать в оборот земельные участки, находящиеся в государственной собственности, которые уже не используются в сельском хозяйстве или для нужд обороны, но подходят для выполнения возложенных на органы местного самоуправления задач. Во-вторых, земельное и гражданское законодательство не устанавливает порядок изъятия земельных участков для муниципальных нужд (отсутствует перечень документов, обосновывающих необходимость изъятия; не прописана процедура предоставления земельных участков взамен изъятых).

При рассмотрении второго блока вопросов докладчица обратила внимание на то, что нормы земельного законодательства (ч. 2 ст. 28 ЗК РФ) по вопросу предоставления земельного участка в собственность такой категории граждан, как *многодетная семья*, поверхностно регулируют данный вопрос. Земельные участки, предоставляемые в собственность однократно и бесплатно гражданам, не всегда обеспечены инфраструктурными объектами. В Свердловской области, например, отсутствует указание на срок предоставления земли многодетным семьям при постановке их в очередь на получение земельного участка (из практики регионов: в Республике Татарстан и Пермском крае законодательно установлен такой срок — один год с момента постановки в очередь).

По третьему блоку вопросов А. Безруких отметила, что реформирование земельного налога на местном уровне влечет бессистемное установление налоговых ставок и определение размера арендной платы, иногда экономически необоснованные: ставки налога максимально завышены, поэтому крупные предприятия терпят убытки. Было высказано предложение по унификации методики определения кадастровой стоимости для отдельных категорий земель; созданию единого порядка оценки земель, утвержденного Правительством РФ.

В завершение круглого стола участники обменялись мнениями о рассмотренных проблемах, возможностях и формах дальнейшего сотрудничества. Нельзя не отметить, что работа круглого стола удалась, а научно-теоретические выводы, сделанные в результате обсуждений, будут полезны в образовательной, научной и практической деятельности вузов, принимавших участие в видеоконференции.