

УДК 342.553

К вопросу о роли правовой охраны муниципальных образований**Хазиев А.Р.**

Аспирант кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета

На сегодняшний день в науке муниципального права роли правовой охраны муниципальных образований не уделено существенного внимания. При этом отметим, что она имеет свои особенности в рамках функционирования и развития муниципалитетов. Автор акцентирует свое внимание на том, что необходимо различать охрану и защиту муниципальных образований.

Цель проводимого исследования заключается в выявлении ряда ключевых проблем, обозначении возможных путей решения. К задачам исследования относится анализ понятия правовой охраны муниципальных образований и выявление ее особенностей на муниципальном уровне власти.

Практическая значимость работы заключается в том, что правовая охрана муниципальных образований является одним из важнейших элементов муниципального уровня власти и с ее помощью возможно разрешить правовые споры, возникающие на местном уровне власти.

В качестве основных результатов можно обозначить то, что предложена авторская дефиниция правовой охраны муниципальных образований, внесены некоторые предложения по усовершенствованию российского законодательства на муниципальном уровне власти.

Ключевые слова: правовая охрана, муниципальное образование, органы местного самоуправления, защита прав муниципалитетов

В современной юридической науке вопросам правовой охраны муниципальных образований в полной мере не уделяется существенного внимания. Неоднозначная интерпретация обозначенного вопроса в рамках проводимого исследования позволяет говорить о правовой неурегулированности, в частности, на муниципальном уровне власти. При этом обозначенная в данном исследовании проблематика обусловлена рядом ключевых особенностей, в связи с чем необходимо провести более углубленное изучение и анализ.

Необходимо понять, что же понимается под правовой охраной муниципальных образований, выявить проблемы, возникающие в ходе функционирования и последующего развития муниципальных образований, и обозначить пути их решения.

В толковом словаре С.С. Ожегова охрана понимается как субъект, охраняющий кого-либо [1], а в словаре Д.Н. Ушакова – как защита границ от каких-либо покушений [2]. В современной юриди-

ческой науке нет однозначного определения правовой охраны.

Л.Н. Берг под правовой охраной понимает «...сохранение и ненарушаемость установленных пределов для социальных отношений, в которых каждый субъект вправе свободно выразить волю и реализовать свои права...» [3, с. 22].

М.Ю. Осипов правовую охрану понимает как систему юридических норм, устанавливающих меры защиты и меры ответственности [4, с. 11].

Проанализированные определения позволяют применить их и к сфере местного самоуправления в целом, и муниципальным образованиям, в частности, и выявить некоторые ниже обозначенные особенности.

Правовая охрана муниципальных образований как один из необходимых элементов эффективного функционирования и последующего развития муниципалитетов обладает своими индивидуально-определенными особенностями:

1. Административно-территориальный признак, обуславливающий распространение действия правовой охраны на соответствующей территории, обозначенной определёнными в законе границами.

2. Субъектный состав в лице муниципальных образований, должностных лиц, населения, проживающего в них.

3. Устанавливаемые органами местного самоуправления и реализуемые меры правовой охраны муниципалитетов, свидетельствующие о предупреждении, пресечении правонарушений, в том числе преступлений.

4. Правовое регулирование правовой охраны муниципальных образований, выступающее одновременно и проблемой в связи с тем, что не в полной мере формально находит свое отражение, поставленный в исследовании вопрос, в связи с чем возникает правовая неопределенность.

5. Отсутствие юридической ответственности в силу того, что комплекс мероприятий необходимо проводить до наступления неблагоприятных действий, повлекших за собой ущерб / вред, причиненный одному или нескольким субъектам права.

О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев к обязательным признакам каждого муниципального образования относят собственную территорию, границы которой формально закреплены нормами законодательства субъектов Федерации, исходя из положений Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131-ФЗ) [1], компетенцию, определяемую через вопросы местного значения, и полномочия, экономическую основу, определяемую через доходы и расходы, получение прибыли от осуществления предпринимательской и иной хозяйственной деятельности и др. [5, с. 93].

Муниципальные образования в лице представительного органа имеют право на создание контрольно-счетного органа. Однако в ФЗ № 131-ФЗ не определены его полномочия. При этом они находят свое формальное закрепление в Федеральном законе от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований», в котором указано, что контрольно-счетный орган организует и осуществляет контроль за законностью и эффективностью использования денежных средств, управляет и распоряжается государственной собственностью, осуществляет контроль за законностью межбюджетных трансфертов.

Г.Н. Чеботарев к полномочиям контрольно-счетного органа муниципального образования относит экспертизу проектов местного бюджета, контроль за соблюдением определенного порядка управления

и распоряжением имущества, находящегося в собственности муниципалитетов [6, с. 157].

В нормах Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не закреплен комплекс мер, необходимый для реализации правовой охраны муниципальных образований. Данный факт также свидетельствует о правовой неурегулированности исследуемого вопроса.

В российском законодательстве на сегодняшний день не отражено определение правовой охраны муниципальных образований, тем самым создавая дополнительные трудности в урегулировании данного вопроса как на теоретическом, так и на практическом уровнях.

Отсутствие юридической ответственности в рамках правовой охраны муниципальных образований позволяет говорить о возможности пресечения и предупреждения правонарушений, в том числе преступлений. Важно при этом разграничивать понятие «охрана» и «защита» в связи с тем, что последняя получает свое непосредственное распространение в случае нарушения прав муниципальных образований.

В связи с этим предлагаем обозначить важные индикаторы, позволяющие дифференцировать понятие охраны от защиты:

– когда речь идет об охране, предполагается, что правонарушение или преступление еще не совершено субъектом права;

– нет признаков состава административного правонарушения или преступления, по которым имелась бы неоспоримая возможность привлечения виновного лица к юридической ответственности;

– меры которые необходимо предпринять органами местного самоуправления в рамках определенных за ними специальных полномочий.

Е.С. Шугрина, дифференцируя понятия «защита» и «охрана», подчеркивает, что под последней необходимо понимать «обеспечивающую нормальную реализацию субъективных прав и свобод деятельность, в рамках которой крайне важно предупредить и не допустить предполагаемые нарушения» [7, с. 393].

Изучив основные, базисные особенности правовой охраны муниципальных образований, считаем необходимым остановить свое внимание на ряде ключевых проблем, возникающих на муниципальном уровне власти:

1. В рамках Федерального закона № 131-ФЗ нормативно не урегулирован вопрос, связанный с правовой охраной муниципальных образований. Данное обстоятельство в последующем оказывает неблагоприятное влияние на осмысление и интерпретацию проводимых научных исследований.

2. Органы местного самоуправления, наделенные полномочиями, закрепленными за ними в российском законодательстве, не осуществляют правовую

охрану в рамках осуществляемой ими профессиональной деятельности. В частности, не проводится комплекс мер, направленный на предупреждение неблагоприятных последствий для муниципального образования.

3. В ст. 2 ФЗ № 131-ФЗ формально не закреплено определение правовой охраны муниципального образования, что создает дополнительные трудности в рамках правового регулирования анализируемого вопроса.

4. Изучив нормы закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, возникает еще одна не менее важная проблема. В сельских поселениях, где нет представительного органа муниципального образования, вопросы местного значения решаются на сходе граждан. В связи с этим возникает вопрос: правовая охрана муниципальных образований также будет урегулирована при помощи указанной формы непосредственной демократии или же нет?

Исходя из обозначенных, на наш взгляд, ключевых проблем, необходимо предложить возможные пути их решения.

В нормы Федеральных законов от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 23.06.2016 №182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» [7; 8] внести изменения в ст. 2, дополнив определением правовой охраны муниципальных образований, закрепив, что правовая охрана муниципальных образований представляет собой контроль и надзор, осуществляемый как должностными лицами муниципальных образований, так и другими органами публичной власти.

Органам местного самоуправления, в том числе главам муниципальных образований, местных администраций необходимо установить и в последующем реализовывать совместные меры с правоохранительными и налоговыми органами, должностные лица которых непосредственно наделены компетенцией и полномочиями по пресечению правонарушений, в том числе преступлений.

Помимо этого, в курсы повышения квалификации муниципальных служащих необходимо включить блок вопросов, относящихся к правовой охране муниципальных образований с целью эффективного исполнения в последующим ими своих должностных полномочий.

Необходимо внести в Федеральный закон № 131-ФЗ ст. 14.2, раскрывающую специальные полномочия, которыми будут наделены органы местного самоуправления в лице их должностных лиц по правовой охране муниципальных образований.

При этом в практическом аспекте данный вопрос регулируется материалами судебной практики. Так, например, согласно конституционным нормам,

одним из видов гарантий является право на судебную защиту. Несмотря на то что органы местного самоуправления в рамках своей профессиональной деятельности не осуществляют правовую охрану муниципальных образований, они имеют право обратиться в судебные органы власти с исковыми требованиями по поводу нарушения их компетенции другими нормативными правовыми актами.

«...Органы местного самоуправления, главы муниципальных образований имеют право обратиться в суды общей юрисдикции с административными исками об оспаривании нормативных правовых актов, а также актов, обладающих нормативными свойствами, не только по основаниям нарушения их компетенции, но и по основаниям нарушения, оспариваемым правовым актом других прав местного самоуправления...» [9].

На практике также могут возникнуть и другие вопросы, связанные с правовой охраной муниципальных образований, когда она осуществляется не вполне должным образом в связи с коррупционной составляющей должностных лиц органов местного самоуправления. В связи с данным фактом Пленум Верховного Суда Российской Федерации отмечает, что: «лица, злоупотребляющие должностными полномочиями либо превышающие свои должностные полномочия, посягают на регламентированную нормативными правовыми актами деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и других субъектов права, в результате чего существенно нарушаются права и законные интересы граждан или организаций либо охраняемые законом интересы общества и государства...» [10].

Анализ материалов судебной практики еще раз подтверждает тот факт, что вопросы правовой охраны муниципальных образований не урегулированы в полном объеме, в том числе и на практике. Должностные лица органов местного самоуправления в первую очередь должны обеспечивать защиту муниципалитетов, при этом не нарушая нормы законов.

Резюмируя изложенное, отметим, что на сегодняшний день остается большое количество не до конца урегулированных актуальных вопросов, относящихся к правовой охране муниципальных образований. Несмотря на то что муниципальные образования стремятся эффективно разрешить правовые споры, связанные с вопросами местного значения, считаем необходимым более детально регламентировать обозначенный в ходе исследования вопрос на федеральном, региональном и местном уровнях власти. Решение выявленных в ходе изучения проблем в сфере правовой охраны на муниципальном уровне власти помогут в обеспечении, защите и охране как самих муниципалитетов, так и других субъектов права, проживающих в Российской Федерации.

Литература:

1. Толковый словарь Ожегова. С.И., Шведова Н.Ю. 1949-1992. – URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ogegova/149294>
2. Толковый словарь Ушакова Д.Н. 1935-1940. – URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/917826>
3. Берг Л.Н. Правовая охрана: основания классификации, виды // Юридическая наука и правоохранительная критика. – 2017. – № 2 (40). – С. 22–27.
4. Осипов М.Ю. К вопросу о понимании феномена «правовая охрана» // *Advances in Law Studies*. – 2023. – Т.11. – № 1. – С. 11–15.
5. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учеб. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 576 с.
6. Муниципальное право России: учеб. для бакалавриата / отв. ред. Г.Н. Чеботарев. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. – 416 с.
7. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 23.03.2024) // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822
8. Федеральный закон от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2016. – № 26 (Ч. I). – Ст. 3851.
9. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // *Российская газета*. – 2019. – № 6.
10. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» (ред. от 11.06.2020) // *Российская газета*. – 2009. – № 207.

On the Issue of the Role of Legal Protection of Municipalities*Khaziev A.R.**Kazan (Volga Region) Federal University*

To date, in the science of municipal law, the role of legal protection of municipalities has not been given significant attention. At the same time, we note that it has its own characteristics within the framework of the functioning and development of municipalities. The author focuses his attention on the fact that it is necessary to distinguish between the protection and protection of municipalities.

The purpose of the research is to identify a number of key problems and identify possible solutions. The objectives of the study include analyzing the concept of legal protection of municipalities and identifying its features at the municipal level of government.

The practical significance of the work lies in the fact that the legal protection of municipal entities is one of the most important elements of the municipal level of government and with its help it is possible to resolve legal disputes that arise at the local level of government.

The main results can be identified as the fact that the author's definition of the legal protection of municipalities was proposed, and some proposals were made to improve Russian legislation at the municipal level of government.

Key words: legal protection, municipality, local government, protection of the rights of municipalities

