

УДК 342.553

DOI: 10.24412/1998-5533-2024-4-206-209

**Сравнительно-правовой анализ правовой охраны
уставов муниципальных образований органами законодательной
и исполнительной власти Российской Федерации**

**Хазиев А.Р.**

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

Проводимый в рамках обозначенного исследования сравнительно-правовой анализ правовой охраны уставов муниципальных образований законодательными и исполнительными органами власти на федеральном уровне власти позволяет понять значимость участия данных органов государственной власти на местном уровне власти.

Целями проводимого исследования являются обозначение ключевых проблем и путей их решения, связанных с правовой охраной уставов муниципальных образований. К основным задачам исследования относятся анализ норм российского законодательства об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации и полномочий, осуществляемых органами законодательной и исполнительной ветвей власти в рамках правовой охраны муниципальных образований.

Автор подчеркивает, что полномочия, связанные с правовой охраной уставов муниципальных образований, относятся только к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации.

Основными результатами проводимого исследования являются выявление ряда ключевых проблем, а также внесение предложений по усовершенствованию законодательства Российской Федерации на федеральном уровне власти.

Ключевые слова: муниципальное образование, Устав, правовая охрана, законодательные и исполнительные органы власти Российской Федерации

Для цитирования: Хазиев А.Р. Сравнительно-правовой анализ правовой охраны уставов муниципальных образований органами законодательной и исполнительной власти Российской Федерации // Вестник экономики, права и социологии. 2024. № 4. С. 206–209. DOI: 10.24412/1998-5533-2024-4-206-209.

На основании внесенных в Конституцию Российской Федерации в 2020 г. поправок органы государственной власти и органы местного самоуправления составляют единую систему публичной власти в Российской Федерации. Вопрос обеспечения соответствия уставов находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [1].

Вопрос участия органов публичной власти в субъектах Российской Федерации по решению

задач местного самоуправления регулируется конституционными нормами, положениями Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131-ФЗ) [2], Федерального закона от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – ФЗ № 414-ФЗ) [3] и иными нормативными правовыми актами.

Исходя из проведенного анализа норм Федерального закона № 414-ФЗ, важно подчеркнуть, что полномочия, связанные с принятием уставов муниципальных образований, внесенными в них дополнениями и изменениями, не относятся к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Правовое регулирование по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относится к полномочиям федеральных органов государственной власти.

Для более углубленного сравнительно-правового анализа поставленного вопроса в рамках проводимого исследования считаем необходимым изучить позиции, сформулированные в современной юридической науке.

М.В. Демидов отмечает, что органы публичной власти взаимодействуют друг с другом и призваны решать актуальные вопросы жизнеобеспечения муниципальных образований [4, с. 81], в том числе и по вопросам правовой охраны уставов муниципалитетов.

Л.Т. Чихладде подчеркивает, что государственная регистрация уставов муниципальных образований представляет собой контрольную функцию государства по отношению к муниципальным образованиям. В случае противоречия устава нормативным правовым актам федерального и регионального уровня власти он не будет принят. Исходя из этого факта, речь будет идти о правовой охране муниципалитета, при помощи которой обеспечивается режим законности [5, с. 75].

А.Н. Писарев выделяет признаки, при помощи которых возможно объединить органы государственной власти и органы местного самоуправления в единую систему публичной власти, одним из которых является единая система государственного и муниципального контроля за деятельностью органов, входящих в вышеобозначенную систему [6, с. 70].

Исходя из проведенного анализа, можно сформулировать позицию о том, что контрольная функция правовой охраны уставов муниципальных образований возложена на органы государственной власти Российской Федерации, однако данный вопрос в законодательстве нашего государства формально не закреплен.

Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти.

Палаты, входящие в состав парламента Российской Федерации, наделены правом осуществления парламентского контроля, в частности, имеют право на отправку парламентского запроса руководителям государственных органов и органов местного самоуправления

по вопросам, входящим в компетенцию данных органов и их должностных лиц.

Помимо законодательных органов власти, в вопросах правовой охраны муниципальных органов власти принимают участие органы исполнительной власти Российской Федерации.

Так, в частности, регистрацию уставов муниципальных образований организует уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований. Последующее осуществление регистрации уставов муниципалитетов возложено на территориальные органы уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

Министерство юстиции России на основании российского законодательства осуществляет полномочия федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере регистрации уставов муниципальных образований [7].

Территориальный орган, исходя из возложенных на него основных задач, осуществляет государственную регистрацию уставов муниципальных образований, проводит их антикоррупционную экспертизу и выполняет иные задачи [8].

На основании проведенного сравнительно-правового анализа полномочий органов законодательной и исполнительной ветвей государственной власти считаем необходимым обозначить ряд ключевых проблем, связанных с правовой охраной уставов муниципальных образований.

1. В конституционных нормах по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов нет точного разъяснения, о каких уставах идет речь, что создает правовую неопределенность.

2. В нормах Федеральных законов № 131-ФЗ и № 414-ФЗ формально не определено понятие правовой охраны муниципальных образований, что также создает правовую неопределенность и неурегулированность обозначенного в исследовании вопроса. При этом в науке муниципального права также точно отсутствует дефиниция правовой охраны уставов муниципальных образований.

3. Дополнительную трудность в теоретическом осмыслении создает процедура регистрации уставов муниципальных образований, их антикоррупционная проверка территориальными органами Министерства юстиции на уровне субъектов Российской Федерации, так как вопросы правовой охраны уставов муниципальных образований изначально на основании законодательства Российской Федерации отнесены к компетенции органов государственной власти России.

4. В нормах Федерального закона № 131-ФЗ не определены полномочия органов законодательной и исполнительной власти по вопросам правовой охраны уставов муниципальных образований.

Исходя из обозначенных в рамках проводимого исследования проблем, предлагаем сфокусировать внимание на некоторых предложениях, на наш взгляд, раскрывающих юридическое содержание правовой охраны уставов муниципальных образований.

Предлагаем внести в п. «а» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации изменение после слов «автономных округов» дополнить словами «муниципальных образований».

В нормы Федерального закона № 131-ФЗ в ст. 2 ввести дефиницию правовой охраны муниципальных образований, под которой необходимо понимать, на наш взгляд, осуществление контрольной функции органов законодательной (представительной) власти Российской Федерации по вопросам проведения парламентских слушаний, связанных с принятием уставов муниципальных образований, а также контроль органов исполнительной власти Российской Федерации по вопросам последующего урегулирования вносимых изменений и дополнений в содержание уставов муниципалитетов на практике.

3. Законодателю необходимо урегулировать вопрос, связанный с «двойной» регистрацией уставов муниципальных образований, так как, согласно конституционным нормам, вопрос обеспечения соответствия уставов находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а в нормах Федерального закона № 131-ФЗ данный вопрос отнесен только лишь к полномочиям федеральных органов государственной власти России. В связи с этим возникает правовая неопределенность исследуемой проблематики.

4. На наш взгляд, также необходимо ввести в содержание ст. 5 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия законодательных и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации по вопросам правовой охраны муниципальных образований, связанные с осуществлением контрольных функций относительно порядка принятия уставов муниципальных образований, внесения в них изменений и дополнений, реализуемых в последующем органами местного самоуправления.

Резюмируя вышеизложенное, отметим, что функции, связанные с правовой охраной муниципальных образований, осуществляемые органами законодательной и исполнительной власти Российской Федерации, не потеряют своей актуальности и новизны ввиду проводимых реформ в сфере муниципального законодательства и системного обновления законодательства Российской Федерации.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации, принята на всенародном референдуме 12.12.1993 г. [с учетом поправок] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru.
2. 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
3. Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (ред. от 04.08.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.04.2024) // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973
4. Демидов М.В. Конституционно-правовые основы организации и функционирования органов публичной власти в Российской Федерации // Вестник Российского университета кооперации. 2023. № 2(52). С. 81–86.
5. Писарев А.Н. Правовые основы обеспечения единства публичной власти в субъектах Российской Федерации в свете поправок 2020 года к Конституции Российской Федерации // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. 4: Государство и право. 2023. № 4. С. 63–79.
6. Указ Президента РФ от 13.01.2023 г. № 10 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации») (ред. от 09.10.2023) // СЗ РФ. 2023. № 3. Ст. 553
7. Приказ Минюста России от 29.03.2024 г. № 89 «Об утверждении Положения о Главном управлении (Управлении) Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 02.04.2024 г. № 77748) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>.

Comparative Legal Analysis of the Legal Protection of the Charter of Municipalities by Legislative and Executive Authorities of the Russian Federation

Khaziev A.R.
Kazan (Volga Region) Federal University

The comparative legal analysis of the legal protection of the charters of municipalities by legislative and executive authorities at the federal level of government, carried out within the framework of this study, allows us to understand the significance of the participation of these public authorities at the local level of government.

The objectives of the research are to identify key problems and ways to solve them related to the legal protection of the charters of municipalities. The main objectives of the study include the analysis of the norms of Russian legislation on the general principles of the organization of public power in the constituent entities of the Russian Federation and the powers exercised by the legislative and executive branches of government within the framework of the legal protection of municipalities.

The author emphasizes that the powers related to the legal protection of the charters of municipalities relate only to the powers of state authorities of the Russian Federation.

The main results of the ongoing research are the identification of a number of key problems, as well as the introduction of proposals for improving the legislation of the Russian Federation at the federal level of government.

Keywords: municipal formation, Charter, legal protection, legislative and executive authorities of the Russian Federation

