

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ
КАК ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ ИНТЕРЕС
(К ЮБИЛЕЮ Т. М. БЯЛКИНОЙ)

Е. С. Шугрина

Центр местного самоуправления РАНХиГС

Поступила в редакцию 21 октября 2020 г.

Аннотация: приводится анализ некоторых научных позиций Т. М. Бялкиной по вопросам развития местного самоуправления и муниципального права.

Ключевые слова: муниципальное право, местное самоуправление, муниципальные образования, компетенция, полномочия, муниципальная реформа.

Abstract: the article analyzes some of T. M. Byalkina's scientific positions on the development of local self-government and municipal law.

Key words: municipal law, local self-government, municipalities, competence, powers, municipal reform.

В 2020 г. Татьяна Михайловна Бялкина – один из ведущих ученых в сфере муниципального права – отметила свой юбилей. Значительная часть ее профессиональной жизни связана с местным самоуправлением – оно входило в предмет и объект ее деятельности и когда она работала в органах власти, и когда пошла преподавать и заниматься наукой. Кандидатскую диссертацию Татьяна Михайловна защитила в 1995 г. на тему «Законодательство области о местном самоуправлении: концепция, практика и проблемы развития»; докторскую – в 2007 г. по теме «Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования».

Местное самоуправление – явление многогранное: «...местное самоуправление рассматривается как форма народовластия, основа конституционного строя, разновидность публичного управления, компонент гражданского общества и др.»¹. По меткому выражению Т. М. Бялкиной, эффективное самоуправление – улица с двусторонним движением. Пассивность населения, его нежелание участвовать в решении местных проблем, о которых много говорят в последнее время, могут быть преодолены активностью органов местного самоуправления по созданию необходимых условий для обеспечения прав граждан на участие в осуществлении местного самоуправления. В свою очередь, население не останется равнодушным, если почувствует подлинную заинтересованность органов

¹ Бялкина Т. М. Проблемы компетенции органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 44–51.

муниципальной власти в выявлении мнения жителей, в привлечении их к реальному, а не формальному обсуждению актуальных проблем местной жизни, к тому, чтобы люди своим посильным участием помогали в решении конкретных вопросов, направленных на экономическое и социально-культурное развитие муниципальных образований².

В работах Т. М. Бялкиной получили отражение разные аспекты местного самоуправления и муниципального права. Значительная часть работ посвящена исследованию конкретных вопросов теории или практики. Однако есть немало работ, в которых содержится профессиональная экспресс-реакция принимаемых законов, значимых для местного самоуправления событий³. Причем в своих статьях ученый не только воспроизводит текст комментируемой новации, но и приводит взвешенный анализ теоретической юридической конструкции и потенциальной правоприменительной практики, рискам. Например, еще в 2015 г., комментируя возможность введения двухуровневых городских округов, она обосновывала вывод о том, что «город – это не просто место проживания людей, а единый организм, обладающий сложной инфраструктурой, общегородским планированием, застройкой и т. д. Поэтому реформирование системы городского местного самоуправления должно обеспечивать сохранение единства города, в том числе и крупного, как целостной структуры с сохранением взаимосвязей и взаимозависимостей всех составляющих его элементов»⁴. Последующие годы подтвердили этот вывод – в настоящее время только три крупных города (Челябинск, Махачкала и Самара) выбрали данную модель. Причем представители органов местного самоуправления этих территорий отзываются критично о самой модели управления именно в контексте нарушения «взаимосвязей и взаимозависимостей всех составляющих его элементов»⁵.

² См.: Бялкина Т. М. О некоторых вопросах реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления // Конституционализм и государствоведение. 2019. № 1. С. 42.

³ См.: Бялкина Т. М. О некоторых аспектах российского городского самоуправления в свете новой муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 62–66; *Ее же*. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // Там же. 2016. № 5. С. 69–73; *Ее же*. Начало пути : 25 лет первому закону о местном самоуправлении // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Проблемы высшего образования. 2015. № 2. С. 16; *Ее же*. Что ждать крупнейшим российским городам от новой муниципальной реформы // Конституционализм и государствоведение. 2015. № 1. С. 59–64.

⁴ Бялкина Т. М. Что ждать крупнейшим российским городам от новой муниципальной реформы // Конституционализм и государствоведение. 2015. № 1. С. 64.

⁵ См., например: Материалы круглого стола на тему «Вопросы организации и деятельности городских округов с внутригородским делением», организованно комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesyameropriyatya/item/17067434/>

Однако наибольшее число статей Т. М. Бялкиной посвящено вопросам компетенции местного самоуправления. Именно эта проблематика была положена в основу ее докторской диссертации и фактически стала «любовью всей ее жизни» – о чем бы не писала Татьяна Михайловна, она обязательно поднимает вопросы полномочий органов местного самоуправления, исследует иные элементы компетенции.

Так, еще в 2006 г. ученый обращала внимание на то, что «проблема определения компетенции всех уровней власти в государстве имеет как содержательную сторону, заключающуюся в правильной оценке возможностей соответствующих властных структур эффективно решать те или иные вопросы, отнесенные к их ведению, так и формально-юридическую, означающую адекватное отражение в нормативных правовых актах предметов ведения и полномочий субъектов компетенции. Без должного качества нормативно-правового регулирования вопросов компетенции невозможна ее эффективная практическая реализация. Одним из критериев надлежащего качества правовой основы компетенции является четкое и однозначное толкование содержания используемых в законодательстве понятий и терминов»⁶.

К этому вопросу, но уже на новом уровне, Т. М. Бялкина вернулась в рамках проводимой реформы контрольно-надзорной деятельности, рассуждая о природе муниципального контроля. Дело в том, что длительное время муниципальный контроль рассматривался одновременно и как вопрос местного значения (например, муниципальный земельный контроль), и как полномочие (например, муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения)⁷. «Полагаем, что для эффективного развития контрольной деятельности в местном самоуправлении целесообразно рассматривать муниципальный контроль прежде всего в двух аспектах: в более широком его понимании – как функцию местного самоуправления и в более узком, конкретном – как элемент компетенции местного самоуправления, а именно в качестве полномочия органов местного самоуправления. ... Правовым средством реализации вопросов местного значения выступают полномочия органов местного самоуправления, а одним из видов полномочий являются контрольные полномочия. Поэтому муниципальный контроль не может быть отдельным, самостоятельным вопросом местного значения. Это противоречит и сущности местного самоуправления как формы народовластия, и основным закономерностям управленческой деятельности, и логике правового регулирования компетенции местного самоуправления. Поэтому содержащиеся в настоящее время в статьях 14, 15, 16, 16.2 Федерального

⁶ Бялкина Т. М. Проблемы правового регулирования компетенции местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3. С. 37–41.

⁷ См.: Шугрина Е. С., Кабанова И. Е., Иванова К. А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации : спецдоклад. М., 2018. С. 14–15.

закона № 131-ФЗ нормы об отдельных видах муниципального контроля как вопросах местного значения необходимо исключить»⁸.

Летом 2020 г. был принят новый федеральный закон о контрольно-надзорной деятельности⁹. В ч. 6 ст. 1 закона говорится, что муниципальный контроль осуществляется в рамках полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Профессиональная интуиция не подвела ученого и в другом вопросе – в 2019 г. она писала, что особенности осуществления муниципального контроля в соответствующих сферах общественных отношений (форм, методов, способов, сроков и т. п.) должны устанавливаться соответствующими федеральными законами¹⁰. В 2020 г. законодатель установил, что виды муниципального контроля устанавливаются федеральными законами (ч. 8 ст. 1 закона). Далее в ч. 5 ст. 3 закона говорится, что Положением о виде контроля определяются: контрольные (надзорные) органы, уполномоченные на осуществление вида контроля; критерии отнесения объектов контроля к категориям риска причинения вреда (ущерба) в рамках осуществления вида контроля; перечень профилактических мероприятий в рамках осуществления вида контроля; виды контрольных (надзорных) мероприятий, проведение которых возможно в рамках осуществления вида контроля, и перечень допустимых контрольных (надзорных) действий в составе каждого контрольного (надзорного) мероприятия; виды и периодичность проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий для каждой категории риска, за исключением категории низкого риска; особенности оценки соблюдения лицензионных требований контролируемыми лицами, имеющими лицензию; иные вопросы, регулирование которых в соответствии с федеральными законами о видах контроля осуществляется положением о виде контроля. Получается, что, с одной стороны, положение о муниципальном контроле принимается представительным органом местного самоуправления, а с другой – федеральный закон очертил круг вопросов, которые должны быть урегулированы для полноценного осуществления муниципального контроля.

Татьяна Михайловна сразу обратила внимание на то, что «объектом муниципального контроля должны быть требования, установленные муниципальными правовыми актами по вопросам местного значения. В части осуществления проверок органами местного самоуправления требований, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, не все так однозначно. Во-первых, как уже было отмечено выше, виды

⁸ Бялкина Т. М. О некоторых подходах к пониманию и правовому регулированию муниципального контроля // Муниципальный контроль : от реальной практики к идеальной модели / под ред. Е. С. Шугриной, М. П. Ряшина. М., 2019. С. 39–40, 45.

⁹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.

¹⁰ См.: Бялкина Т. М. О некоторых подходах к пониманию и правовому регулированию муниципального контроля // Муниципальный контроль : от реальной практики к идеальной модели / под ред. Е. С. Шугриной, М. П. Ряшина. С. 45–46.

контроля нельзя относить к вопросам местного значения. Во-вторых, многие вопросы, отнесенные Федеральным законом № 131-ФЗ к числу вопросов местного значения, фактически таковыми не являются, на это неоднократно обращалось внимание в научной литературе (например, участие в профилактике терроризма и экстремизма). Зачастую подобные вопросы детально регламентированы федеральным или региональным законодательством, а органы местного самоуправления действуют лишь как исполнители в пределах, установленных органами государственной власти; степень сложности вопроса требует высокого уровня квалификации контролирующих его исполнение субъектов. Понятно, что в подобных ситуациях говорить о возможности органов местного самоуправления осуществлять муниципальный контроль в рамках данного вопроса вряд ли целесообразно»¹¹.

Сказанное означает, что: 1) виды муниципального контроля могут быть установлены в рамках далеко не каждого из имеющихся вопросов местного значения; 2) контроль как управленческая функция не тождествен контролю как полномочию по решению вопросов местного значения; 3) на практике будет не просто выделить те обязательные требования, соблюдение которых и должны обеспечивать именно органы местного самоуправления. Последняя проблема регулярно возникает, например, при любых попытках разграничить смежные виды государственного и муниципального контроля. Поэтому также регулярно высказываются, например, суждения о том, что контроль за соблюдением муниципальных норм – прерогатива органов местного самоуправления; контроль за соблюдением законов – прерогатива органов государственной власти. Тогда возникает вопрос: как быть с муниципальными нормативными правовыми актами, которые принимаются на основании законов и во исполнение законов (кстати, довольно многочисленными являются примеры того, что в муниципальных актах воспроизводятся законодательные нормы – какую юридическую силу имеет данное «творчество?»).

Этот вопрос обсуждался и на Летней школе по контрольно-надзорной деятельности, организованной СПбГУ в июне 2020 г.¹² Любопытная картина получается: контроль должен быть там, где есть обязательные требования; обязательные требования устанавливаются преимущественно на федеральном уровне, региональные и муниципальные обязательные требования должны им соответствовать; как выделить собственно региональные требования, тем более муниципальные? Получается, что, например, органы местного самоуправления осуществляют контроль за федеральными требованиями (крамольная мысль: муниципальные обязательные требования – юридическая фикция?). Может ли быть контроль

¹¹ *Бялкина Т. М.* О некоторых подходах к пониманию и правовому регулированию муниципального контроля // Муниципальный контроль : от реальной практики к идеальной модели / под ред. Е. С. Шугриной, М. П. Ряшина. С. 46.

¹² URL: <http://law.spbu.ru/Events/20-06-25/9e90a6fa-36ef-4c7c-a6b0-4f3af-8b03e1b.aspx?fbclid=IwAR1Q9OchztnR6ruE36UQvNBmmxNgj8hOhNEhqDl1bm-SybIFVfeAObXpEqcVQ>

там, где нет обязательных требований? Может ли быть делегирование или субделегирование контроля? Сколько вопросов – и это только малая часть. Уверена, что все они по плечу Татьяне Михайловне, тем более что закон об обязательных требованиях уже принят¹³.

Но не только эти вопросы находятся в поле зрения юбиляра. Например, есть целый цикл статей, в которых исследуются разные аспекты демократии на муниципальном уровне.

«Когда говорят об органах местного самоуправления, то обычно подчеркивают, что они должны быть «в шаговой доступности» от населения, действовать в интересах населения, строить свою работу максимально открыто и гласно, т. е. быть подлинными представителями народа. Однако отмеченные характеристики местного самоуправления в целом, а также органов местного самоуправления как органов народного представительства в частности относятся скорее к некой идеальной модели организации муниципальной власти и представляют собой в условиях современной российской действительности юридическую фикцию. ... Однако идеальная модель для того и конструируется, чтобы служить ориентиром для практики, определять направления совершенствования существующей реальности, стимулировать необходимую деятельность субъектов, от которых зависит достижение желаемой цели»¹⁴.

Данная проблематика также получила глубокое и всестороннее исследование в работах Т. М. Бялкиной. Несмотря на то что многие вопросы непосредственного народовластия относятся к числу регулярно попадающих в поле зрения ученых и политиков, Татьяне Михайловне удается найти аргументы, которые не находятся на виду. В качестве иллюстрации можно привести две небольшие зарисовки:

– глава муниципального образования, не прошедший процедуру выборов населением, не может обладать функцией народного представительства. Поэтому возникает необходимость более внимательно проанализировать формулировку п. 1 ч. 4 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ, в которой закреплено полномочие главы муниципального образования представлять данное муниципальное образование в отношениях с иными субъектами. Иными словами, народное представительство и представительство муниципального образования – это одно и то же или это разные виды представительства?¹⁵;

– применение пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах в современных российских условиях представляется не вполне целесообразным, поскольку приводит к снижению активности

¹³ Об обязательных требованиях в Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.

¹⁴ Бялкина Т. М. Народное представительство в местном самоуправлении : теоретико-правовые основы и современная практика // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2018. № 2. С. 42.

¹⁵ См.: Там же. С. 47.

населения муниципальных образований, возможностей общественного контроля по отношению к выборным лицам¹⁶.

Формат статьи не позволяет показать все многообразие позиций, высказываемых Т. М. Бялкиной в своих работах. Можно, например, говорить о цикле публикаций, посвященных органам местного самоуправления¹⁷, территориальной организации местного самоуправления¹⁸, другим аспектам местного самоуправления.

Значительное внимание Т. М. Бялкина уделяет и преподаванию муниципального права. Так, ее Практикум по муниципальному праву был одним из первых и переиздавался на разных площадках¹⁹.

Несмотря на отсутствие у юбиляра авторского учебника по муниципальному праву, она вносит существенный вклад в развитие науки и учебной дисциплины муниципального права. Для меня, как для давнего коллеги Татьяны Михайловны, очевидно, что именно она является фактическим руководителем и носителем Воронежской научной школы муниципального права, основание которой она сама связывает с деятельностью профессора В. С. Основина²⁰.

В контексте изменения действующего законодательства в части обеспечения единства публичной власти определенное значение представляет и исследование функций местного самоуправления в рамках не-

¹⁶ См.: *Бялкина Т. М.* Реализация конституционного принципа народовластия в системе местного самоуправления Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 60–64.

¹⁷ См., например: Глава муниципального образования : теория, законодательство, правоприменение / Т. М. Бялкина [и др.]. М., 2019 ; *Бялкина Т. М.* Представительные органы в структуре органов местного самоуправления : правовые основы и практические проблемы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2018. № 4. С. 43–54 ; *Ее же.* Органы местного самоуправления как субъекты правоотношений в сфере административного судопроизводства // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 63–66 ; *Ее же.* Должностные лица в публичном управлении : административно-правовой и муниципально-правовой аспекты // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2012. № 1 (12). С. 168–177.

¹⁸ См., например: *Бялкина Т. М.* О поселенческом уровне местного самоуправления в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 62–67 ; *Ее же.* Реформа территориальной организации местного самоуправления : заявленные цели, современные итоги и дальнейшие перспективы // Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации : материалы VIII науч.-практ. конф. Омск, 2013. С. 115–125 ; *Ее же.* Актуальные вопросы правового регулирования территориальной организации местного самоуправления // Юрид. записки. 2013. № 3 (26). С. 68–74.

¹⁹ См.: *Бялкина Т. М.* Муниципальное право Российской Федерации : практикум. М., 2000 ; *Ее же.* Муниципальное право Российской Федерации : практикум. Воронеж, 2009 ; *Ее же.* Муниципальное право Российской Федерации : практикум. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010.

²⁰ См.: *Бялкина Т. М.* Воронежская научная школа государственного (конституционного) и муниципального права // Муниципальное имущество : экономика, право, управление. 2016. № 4. С. 23–25.

которых функций государства²¹. Т. М. Бялкина еще в 2017 г. пробовала выделить в рамках содержания функций государства функции местного самоуправления. Так, политическая функция государства на местном уровне предполагает необходимость максимально полной реализации принципов демократии, народовластия в организации и деятельности местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению. Экономическая и социальная функции государства на местном уровне проявляются в функции обеспечения комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Реализация многих прав и свобод, в том числе закрепленных в главе 2 Конституции РФ, осуществляется по месту жительства граждан органами местного самоуправления. В силу этого одной из функций местного самоуправления следует считать обеспечение основных жизненных потребностей населения (организация коммунального, транспортного, бытового, торгового, социально-культурного и иного обслуживания) в сферах, отнесенных к ведению муниципального образования.

Участвуя в работе авторского коллектива над монографией по юридической урбанографии, Т. М. Бялкина не побоялась подготовить раздел, посвященный особенностям муниципальной политики в современных российских городах. Находя удивительный баланс между правом и политикой, неизменно оставаясь в рамках экспертной позиции, она проанализировала особенности реализации правовых актов в области муниципальной политики. По ее мнению, «полноценное развитие местного самоуправления в целом и городского в частности требует четкого определения, максимально широкого общественного обсуждения и должного правового закрепления государственной муниципальной политики на современном этапе развития нашего государства»²².

Полностью разделяя эту позицию, хочю именно этими словами закончить статью, посвященную отдельным аспектам местного самоуправления, о которых говорит Татьяна Михайловна Бялкина не только на страницах своих работ, но и публично, выступая на различных площадках.

²¹ См.: *Бялкина Т. М.* Функционально-целевая характеристика местного самоуправления как основа определения его компетенции // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2017. № 1. С. 13–18.

²² *Город в теории и практике : правовые и урбанонологические аспекты* / под общ. ред. В. В. Таболина. М., 2020. С. 96.

*Центр местного самоуправления
РАНХиГС*

Шугрина Е. С., доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник, научный руководитель базовой кафедры муниципального права и урбанистики Югорского государственного университета, член Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления

E-mail: eshugrina@yandex.ru

*Center for Local Self-Government of the
RANEPA*

Shugrina E. S., Doctor of Law, Professor, Leading Researcher, Scientific Director of the Basic Department of Municipal Law and Urban Studies of Yugorsk State University, member of the Council for the Development of Local Self-Government under the President of the Russian Federation

E-mail: eshugrina@yandex.ru