

**ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
РЕСПУБЛИКИ КРЫМ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД**

*Оксана Ивановна Мамина, канд. юрид. наук,
доц. кафедры теории права и природоресурсного права,
e-mail: taminaoi.miit@mail.ru,*

*Московский государственный университет путей сообщения (МИИТ),
<http://www.miit.ru>*

В соответствии с договором о вхождении Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации был предусмотрен переходный период для интеграции Крыма и Севастополя в правовую систему РФ. Этот период закончился 1 января 2015 года. В представленной статье делается попытка анализа процесса адаптации региональной нормативной базы нового российского региона – Республики Крым к законодательству Российской Федерации о местном самоуправлении.

Ключевые слова: местное самоуправление, Республика Крым, субъект Российской Федерации, муниципальная реформа, интеграция, правовое пространство России, правообразование



О.И. Мамина

В соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ, местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

18 марта 2014 года после подписания Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов территория России приросла на 26000 км² с проживающими там примерно 2 млн человек.

В соответствии со ст. 6 указанного Договора со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов и до 1 января 2015 года был установлен переходный период, в течение которого должны быть урегулированы вопросы интеграции новых субъектов Российской Федерации в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации, а также вопросы исполнения воинской обязанности и несения военной службы на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Ученые-юристы уже выделяют возможные проблемы интеграции новых субъектов Российской Федерации в отдельные отрасли российского законодательства [1; 3; 4; 7; 8; 11]. А, по мнению некоторых исследователей, фактически, в Крыму предстоит создать новую правовую систему, ранее ему неизвестную (разве, что за исключением самых общих принципов, признаваемых всеми государствами мира) [2]. По сути, речь идет о правообразовании – осуществляющемся под воздействием разнообразных факторов общественного развития, получающих свое преломление в юридически значи-

мых социальных интересах, двуедином процессе спонтанного (общесоциального) и планомерно-рационального (правотворческого) формирования системы правовых норм, обеспечивающих упорядоченность общественных отношений [10; С. 17].

И, безусловно, данный процесс не может обойти стороной, в том числе, систему местного самоуправления.

В целях приведения в соответствие с федеральным законодательством о местном самоуправлении в 2014 году в новом субъекте Российской Федерации – Республике Крым был принят ряд законодательных и подзаконных актов:

Закон Республики Крым от 04 июня 2014 г. № 15-ЗРК «Об установлении границ муниципальных образований и статусе муниципальных образований в Республике Крым»;

Закон Республики Крым от 5 июня 2014 года № 16-ЗРК «О структуре и наименовании органов местного самоуправления в Республике Крым, численности, сроках полномочий и дате проведения выборов депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва в Республике Крым»;

Закон Республики Крым от 6 июня 2014 года № 18-ЗРК «Об административно-территориальном устройстве Республики Крым»;

Закон Республики Крым от 21 августа 2014 года № 54-ЗРК «Об основах местного самоуправления в Республике Крым»;

Закон Республики Крым от 10 сентября 2014 года № 76-ЗРК «О муниципальной службе в Республике Крым»;

Закон Республики Крым от 10 сентября 2014 года № 79 ЗРК «О типовой форме контракта с лицом, назначенным на должность главы местной администрации по контракту, и об условиях контракта для главы местной администрации муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления муниципального района (городского округа) федеральными законами и законами Республики Крым»;

Закон Республики Крым от 16 сентября 2014 года № 77-ЗРК «О Реестре муниципальных должностей в Республике Крым»;

Закон Республики Крым от 16 сентября 2014 года № 78-ЗРК «О Реестре должностей муниципальной службы в Республике Крым»;

Указ Главы Республики Крым от 05 декабря 2014 года № 503-У «Об утверждении методических рекомендаций по определению штатной численности лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих органов местного самоуправления Республики Крым» и другие.

О необходимости реформы местного самоуправления в Крыму говорили еще до вступления Республики в состав России. Однако решение проблем в данной сфере не может ограничиться только принятием нормативной базы, соответствующей российскому законодательству. Предстоит очень сложная организационная работа, на которую региональным и местным властям выделено не так много времени. Частично, эта работа уже проделана в течение второй половины 2014 года.

В соответствии с интеграцией Республики Крым в правовое поле Российской Федерации в сфере местного самоуправления были реорганизованы существующие ранее административно-территориальные единицы и определен перечень новых муниципальных образований, назначена дата проведения выборов депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва (14 сентября 2014 года), установлены наименования органов местного самоуправления и сроки принятия уставов вновь образованных муниципальных образований и т.д.

Первые преобразования затронули территориальные основы местного самоуправления. В административном отношении Республика Крым состоит из 25 территориальных образований: 14 районов (с преимущественно сельским населением) и 11 городов республиканского подчинения, в границах которых с подчиненными

им населенными пунктами созданы муниципальные образования в качестве 11 городских округов (с преимущественно городским населением).

Число административно-территориальных образований в сопоставлении с муниципальными образованиями.

Число административно-территориальных образований в сопоставлении с муниципальными образованиями			
единицы административно-территориального деления	количество единиц АТД	единицы местного самоуправления (муниципальные образования)	количество единиц местного самоуправления
административные районы	14	муниципальные районы	14
города республиканского подчинения	11	городские округа	11
городские районы	3	внутригородские районы	3
города районного значения	5	городские поселения	4
поселки городского типа	56	сельские поселения	250
сельские населенные пункты	948		

В 2014 году территории с населенными пунктами, подчиненные городским советам городов республиканского подчинения, получили статусы муниципальных образований в качестве городских округов.

Все поселки городского типа, которые имели такой статус на момент вхождения в состав России в марте 2014 года, утратили свой статус городских населенных пунктов и были отнесены к категории сельских населенных пунктов; именно в этом качестве они были учтены в материалах переписи 2014 года, что привело к статистическому феномену роста численности сельского населения и сокращения численности городского населения Республики Крым.

Однако только лишь реорганизацией территориальных муниципальных единиц всех назревших в регионе проблем не решить. Стоит вспомнить перечень вопросов местного значения, установленный в гл. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, разграниченный по видам муниципальных образований. Полномочия по реализации большинства из них новообразованным местным структурам придется осваивать с нуля.

Одним из основных условий решения комплекса задач, поставленных руководством страны на возрождение Крыма, является эффективная работа территориальных органов, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти, органов местного самоуправления Республики Крым. Необходимо наладить процессы взаимодействия органов государственной власти Республики и органов местного самоуправления новых муниципальных образований с федеральными органами государственной власти, в том числе, с территориальными подразделениями правоохранительных органов. Стоит заметить, что разъяснительная работа со стороны органов государственной власти субъекта ведется достаточно интенсивно – в Республике создана и функционирует Рабочая группа по оказанию консультативно-методической помощи органам местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым, которая оказывает содействие вновь образованным органам местного самоуправления в Республике Крым в части урегулирования механизмов решения проблемных вопросов, возникающих в период формирования системы органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым. Группа, в частности, ведет разъясни-

тельную работу с органами местного самоуправления по вопросам применения отдельных норм федерального и регионального законодательства, информирует об изменениях нормативно-правовой базы, подлежащей применению в конкретных ситуациях, разрабатывает типовые проекты муниципально-правовых актов и др.

Но и власть на местах должна быть сильной, инициативной и самостоятельной. От руководителей муниципалитетов ждут свежих идей и креативных подходов в решении насущных проблем Республики, так как теперь они обладают правом законодательной инициативы. Одной из необходимых предпосылок в налаживании общественно-политической жизни республики, в становлении и развитии местной власти должно послужить создание ассоциации межмуниципального сотрудничества – Совета муниципальных образований Республики Крым [6].

На повестке дня также стоит задача непрерывной плановой работы по формированию кадрового резерва для органов государственной власти нового субъекта Российской Федерации и органов власти крупнейших муниципальных образований. Здесь стоит обратить внимание на переподготовку кадров органов местного самоуправления, которым предстоит теперь работать по новому законодательству, чем уже начали заниматься ведущие российские вузы [12].

Вновь созданным органам местного самоуправления предстоит освоить большинство ранее неизвестных им институтов муниципального права – например, институт договорного регулирования [9], закупок для обеспечения муниципальных нужд, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и др.

Это лишь малый список тех проблем, которые предстоит решить органам государственной власти и органам местного самоуправления муниципальных образований Республики Крым. Научным сообществом было подсчитано, что в настоящее время в Российской Федерации функционирует порядка шестидесяти самостоятельных отраслей права [5]. Большинство из них, такие как, бюджетное право, земельное право, право социального обеспечения и др. местным депутатам и муниципальным служащим предстоит освоить в достаточно сжатые сроки.

Не стоит забывать и про почти 2 млн крымчан, интеграция которых в новое правовое пространство, естественно, связана с определенными субъективными интеллектуальными и моральными переживаниями. Будем надеяться, что их адаптация к российским правовым реалиям пройдет безболезненно и с тем оптимальным результатом, на которое рассчитывало Российское Правительство при принятии решения об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта.

Литература

1. *Блинков О.Е.* Действие российского и украинского наследственного законодательства в пространстве территорий Республики Крым и города федерального значения Севастополя // *Наследственное право.* 2014. № 3. С. 3–6.
2. *Волеводз А.Г.* Крым: сложный путь в правовую систему России / А.Г. Волеводз // Информационный портал Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России: Эксперты МГИМО. 2014. 24 марта. URL: <http://www.mgimo.ru/news/experts/document249740.shtml>
3. *Еременко В.И.* Законодательное урегулирование интеллектуальной собственности в новых субъектах Российской Федерации // *Законодательство и экономика.* 2014. № 10. С. 48–56.
4. *Калинин Г.И.* Ветеринарная служба Крыма: что было, что получили, что будет (в связи с вхождением Крыма в российское правовое поле и образованием специально уполномоченных органов власти): некоторые аспекты оценки деятельности ветеринарной службы Украины // *Административное и муниципальное право.* 2014. № 9. С. 993–997.
5. Концепция частного и публичного права России. Азбука частного права / А.В. Барков и др.; под ред. В.И. Иванова, Ю.С. Харитоновой. М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2015.
6. *Макаренко С.* Команда руководителей берется оправдать доверие крымчан // *Крымские известия.* 18 декабря 2014 г.

7. Мельникова М.Н. О возможности и направлениях трансформации системы управления муниципальной собственностью в результате принятия в состав Российской Федерации Республики // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 6. С. 55–59.
8. Пахарева Г.В. Развитие земельно-правовых отношений в Республике Крым и городе федерального значения Севастополь // Аграрное и земельное право. 2014. № 5. С. 40–45.
9. Семичева А.С. Институт договорного регулирования в муниципальном праве // Право и государство: теория и практика. 2009. № 6. С. 17–20.
10. Трофимов В.В. Правообразование в современном обществе: теоретико-методологический аспект: Автореф. дисс. ... д.ю.н. СПб., 2011. 50 с.
11. Тухватуллин Т.А. Единство правового пространства в свете принятия в Российскую Федерацию новых субъектов – Республики Крым и города Севастополя // Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых: сб. ст. М., 2014. С. 104–110.
12. Государство, право и местное самоуправление в России: история и современность: монография / Н.И. Дорохов, С.А. Правкин, Л.Т. Чихладзе; под общ. ред. Н.И. Дорохова. М., 2006.

The organization of local government Republic of Crimea during the transitional period

Oksana Ivanovna Mamina, candidate of juridical sciences assistant Professor Chair Theory of law and natural resource law Moscow State University of Railways (MIIT)

In accordance with the agreement on the entry of the Republic of Crimea and Sevastopol to the Russian Federation was a transitional period for the integration of the Crimea and Sevastopol in the legal system of the Russian Federation. This period ended January 1, 2015. In the present article attempts to analyze the adaptation process of regional regulatory framework of the new Russian region – Republic of Crimea to the Russian legislation on local government.

Keywords: local government, Republic of Crimea, the subject of the Russian Federation, municipal reform, integration, the legal space of Russia

УДК 342.61

ПРАВОВОЙ СТАТУС ГЛАВЫ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

*Дмитрий Альбертович Самородов, канд. юрид. наук., доц.,
доц. кафедры теории и истории государства и права,
e-mail: samorodov.dmitrij@yandex.ru,
Московский филиал ЛГУ имени А.С. Пушкина,
г. Москва,
<http://www.lgu-moscow.ru>*

Настоящая статья содержит сравнительный анализ формы правления и правового статуса главы государства в России и в ряде зарубежных стран, а также выводы и предложения о совершенствовании правового статуса главы государства в России.

Ключевые слова: Конституция, Президент Российской Федерации, глава государства

25 декабря 2015 г. исполнилось 22 года с тех пор, как Россия живет по Конституции, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Конституция 1993 г. характеризовалась большим количеством новаций, одной из которых было учреждение поста Президента РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 80 Конституции, статус Президента РФ определяется как «глава государства», то есть Президент в полной мере не относится ни к одной ветви власти. Он как бы находится за рамками системы разделения властей, ставится над этой системой. Не случайно правовому положению Президента посвящена