

Муниципальная служба: правовые вопросы

№ 1
2008

Научно-практический журнал

Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия. Рег. № ФС77-27501 от 14 марта 2007 г.

Издательская группа «Юрист»

Периодичность — 4 номера в год

СОДЕРЖАНИЕ

Главный редактор:

Мокрый В.С.,

д.ю.н., заведующий сектором
муниципального права
и местного самоуправления ИГП РАН

Редакционный совет:

Бублик В.А., д.ю.н., профессор,

Витрянский В.В., д.ю.н., профессор,

Володин В.В., д.ю.н., профессор,

Капустин А.Я., д.ю.н., профессор,

Корнеев А.П.,

Крашенинников П.В., д.ю.н., профессор,

Кропачев Н.М., д.ю.н., профессор,

Москалькова Т.Н., д.ю.н., д.ф.н., профессор,

Перевалов В.Д., д.ю.н., профессор,

Попондопуло В.Ф., д.ю.н., профессор,

Сальников В.П., д.ю.н., профессор,

Суханов Е.А., д.ю.н., профессор,

Ярков В.В., д.ю.н., профессор.

Помощник главного редактора журнала
Юхименко О.

Главный редактор

Издательская группа «Юрист»

Гриб В.В.

Заместители главного редактора

Издательская группа «Юрист»

Платонова О.Ф., Трунцевский Ю.В.,

Фоков А.П.

Ответственный редактор

Издательская группа «Юрист»

Замышляев Д.В.

Редакция:

Вочарова М.С., Калинина Е.С.,

Макарова Н.М.

Тел. (495) 953-91-08

E-mail: avtor@ibb.ru www.lawinfo.ru

Отдел распространения:

Лебедева Ю.В.

Тел. (495) 953-91-20

125057, г. Москва, в/я 15

Подписные индексы:

«Роспечать» — 36921

«Почта России» — 99516

Номер подписан в печать:

11.04.2008 г.

НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

- Попов Д.В.* Нормативные правовые акты
муниципального образования как система..... 2
- Подсумкова М.А.* Правовые аспекты деятельности территориального
общественного самоуправления в Российской Федерации..... 5

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

- Соловьев С.Г.* Модели организации системы муниципальной власти:
проблемы теории и практики..... 9
- Демидов И.А.* Тарифная политика Российской Федерации:
общая характеристика..... 12
- Антонов О.Ю.* Типы организованной преступной деятельности,
связанной с подготовкой и проведение выборов..... 15

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

И СУБЪЕКТОВ РФ, МСУ

- Тесницкая С.Е.* Территориальные органы федеральных органов
государственной власти — совместная ответственность
Российской Федерации и субъектов РФ..... 18
- Широковских В.Н.* Взаимодействие органов государственной власти
и органов местного самоуправления..... 23
- Соловьев С.Г., Гладких Н.М.* К вопросу о месте исполнительных органов
муниципального уровня в системе управления государством..... 26
- Акопян А.В.* «Разделение труда» между федеральными органами
государственной власти и органами государственной власти
субъектов Российской Федерации при привлечении представительных органов
местного самоуправления к ответственности в виде роспуска..... 30

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ

- Сумин М.М.* Управление государственной
и муниципальной службой Московской области..... 32

ВОПРОСЫ ИСТОРИИ

- Морхат П.М.* Реформа Петра I в сфере правового регулирования
государственной службы: нравственный аспект..... 36

Подписанные статьи выражают мнение
их авторов, которое может не совпадать с
точкой зрения редакции журнала. Полная или
частичная перепечатка авторских материалов
без письменного разрешения редакции
преследуется по закону.
Цена свободная.

Вниманию наших авторов!

Отдельные материалы журнала размещаются в электронной
правовой системе «КонсультантПлюс». Направляя рукопись
в редакцию, автор может выразить несогласие с подобным
использованием его материалов.

¹⁵ См.: Адыков А.Ф. Тарифная политика и электроэнергетическая безопасность России. М: Изд-во МЭИ, 2000.

¹⁶ Аврутин М.Ю. Административно-правовое регулирование в электроэнергетической отрасли экономики Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук 12.00.14. М., 2005. С. 158.

¹⁷ См.: Постановление Госстроя РФ от 11 ноября 1998 г. № 13 «Об утверждении Положения о проведении экспертизы экономически обоснованных тарифов на товары, работы и услуги, учитываемых в оплате жилья и коммунальных услуг» // Финансовая Россия. 1998. 26 ноября — 2 декабря.

¹⁸ Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2002. № 10. С. 121.

Типы организованной преступной деятельности, связанной с подготовкой и проведением выборов

Антонов О.Ю., заместитель начальника Штаба МВД по Удмуртской Республике, доцент кафедры криминалистики и судебных экспертиз Удмуртского государственного университета, кандидат юридических наук, подполковник милиции

2 декабря 2007 г. прошли выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а также в некоторых субъектах — депутатов представительных органов власти и местного самоуправления. Сейчас рано подводить их итоги в части выявления и раскрытия преступлений, связанных с прошедшей избирательной кампанией. Однако в преддверии выборов Президента РФ не теряет своей актуальности криминалистическое изучение преступной деятельности, связанной с нарушениями законодательства о выборах.

Криминалистический анализ избирательных кампаний 1999–2006 гг. позволяет выделить несколько типовых видов преступной деятельности, связанных с избирательной кампанией:

1. Преступная деятельность с низким уровнем организации и преступной квалификации. Нарушения законодательства о выборах осуществляются, как правило, лично кандидатом или его избирательным штабом посредством нарушения порядка сбора подписей и правил предвыборной агитации путем изготовления официальных агитационных печатных материалов с нарушениями законодательства о выборах.

Такой тип ведения предвыборной кампании имеет место, когда кандидатом является лицо, не обладающее ни значительными финансовыми возможностями, ни тем более административным ресурсом. Соответственно избирательный штаб состоит из нескольких человек, находящихся в административной или финансовой зависимости от кандидата, без привлечения дорогостоящих представителей пиар-кампаний и средств массовой информации.

Например, автором в ходе работы в составе Временного координационного центра МВД Удмуртской Республики по выборам было установлено, что 4 апреля 2002 г. в ходе выборов депутатов Городской Думы г. Ижевска была задержана и привлечена к административной ответственности врач А., которая распространяла анонимные агитационные материалы в поддержку кандидата в депутаты, врача той же больницы П.

Обычно такая избирательная кампания характерна для выборов депутатов органов местного самоуправле-

ния, за исключением случаев фальсификации подписных листов.

Возникновение умысла на совершение противоправных действия возникает в ходе законного проведения избирательной кампании в связи с нехваткой организационных и материальных ресурсов для выполнения конкретной задачи в установленные избирательным законодательством сжатые сроки.

Например, при изучении автором приговора Ленинского районного суда г. Тамбова от 13 мая 2005 г. установлено, что в январе 2004 г. житель г. Тамбова гр-н К., занимаясь на постоянной основе политической и общественной деятельностью и имея в своем распоряжении штат добровольных помощников, на возмездной основе заключил соглашения с представителями расположенных в городе Москве предвыборных штабов кандидатов в Президенты РФ — С.Ю. Глазьева и И.П. Рыбкина на сбор подписей избирателей Тамбовской области.

К середине января ввиду большого объема заказов предвыборных штабов гр-н К., осознавая, что не удастся собрать к установленному ЦИК РФ сроку — 28 января 2004 г. необходимое количество подписей, и желая сохранить свой авторитет регионального представителя, организовал фальсификацию 10 157 подписей избирателей.

Подготовка к совершению преступления осуществляется только при составлении агитационных материалов, а также, более развернуто, при организации фальсификации подписных листов, в ходе которой также может осуществляться и функция маскировки преступной деятельности. В дальнейшем возможно изготовление и распространение нового агитационного материала.

2. Избирательная кампания кандидата со средним уровнем организации и преступной квалификации. Нарушения избирательного законодательства осуществляются путем проведения предвыборной агитации в электронных и печатных средствах массовой информации, путем изготовления незаконных печатных агитационных материалов, а также путем подкупа избирателей. Такая ситуация имеет место в ходе выборов депутатов представительных органов субъектов РФ, когда кандидат рас-

полагает достаточными финансовыми средствами для изготовления и опубликования или тиражирования агитационных материалов с признаками оскорбления и клеветы, а также организации подкупа избирателей.

В состав избирательного штаба могут входить лица, обладающие опытом проведения избирательных кампаний, в том числе создания различных агитационных материалов. Они лично осуществляют противоправную деятельность, за исключением прямого подкупа избирателей в день выборов вблизи избирательных участков.

Подготовка к совершению преступления сопряжена с подбором субъектов, способствующих незаконной агитации: руководителей СМИ и типографий, а также выбора места проживания (категории) избирателей и приписки субъектов и предметов подкупа.

Также в последующем возможно продолжение преступной деятельности путем изготовления и распространения нового незаконного агитационного материала. При этом может меняться его вид (форма), а также место изготовления (типография), например, в случае установления и привлечения к административной ответственности типографии, изготовившей первый незаконный агитационный материал.

3. Избирательная кампания кандидата с высоким уровнем организации и преступной квалификации. Нарушения законодательства о выборах осуществляются параллельно с официальной предвыборной агитацией с использованием всех видов незаконной предвыборной агитации и антимаркетинга: путем незаконной предвыборной агитации, включая клевету и коммерческую рекламу, от имени редакций средств массовой информации, в том числе федеральных, в электронных и печатных средствах массовой информации; путем изготовления анонимных или подложных, в том числе клеветнических, агитационных материалов; в ходе благотворительной деятельности; а также при поддержке административного ресурса при проведении официальной предвыборной агитации, в том числе встреч с избирателями. Данная деятельность осуществляется специальными субъектами — «черным» избирательным штабом или PR-кампанией.

Политологи выделяют несколько основных особенностей современных российских избирательных кампаний данного типа:

1) участие профессиональных избирательных команд, профессиональных политических консультантов и имиджмейкеров, которые приняты на работу на основе знаний;

2) специализация членов избирательной команды, подключение к работе узких профессионалов (социологов, психологов, профессионалов в области создания печатной и видеопродукции);

3) необходимость ведения грамотной информационной разведки и контрпропаганды, а также закрытия собственной информации¹.

Таким образом, интеллектуальная составляющая субъектов организованной преступной деятельности, связанной с подготовкой и проведением выборов, является определяющей. Уровень ее зависит в первую очередь от финансовых возможностей кандидата по оплате труда профессиональным «пиарщикам».

Это обуславливает в рамках подготовки к совершению преступления совершение самостоятельных преступлений и правонарушений порядка финансирования избирательной кампании путем незаконного использования полученных денежных средств или незаконной материальной поддержки. В этом случае кандидат поддерживается общероссийской партией, общественным объединением (их региональными представительствами), руководством органов власти и местного самоуправления либо крупной финансовой группой (предприятием, объединением). Это происходило в ходе выборов депутатов Государственной Думы РФ и руководителей органов власти субъектов РФ (до внесения изменений в избирательное законодательство), а также руководителей крупных органов местного самоуправления.

Преступления могут совершаться различными способами параллельно друг другу по каждому виду электро-альных преступлений и правонарушений, а также параллельно законной избирательной кампании кандидата. Данная особенность выделяет рассматриваемую криминалистическую характеристику электро-альных преступлений из разряда видовых криминалистических характеристик, причем даже не в разряд родовой. Можно отнести криминалистическую характеристику преступлений, связанных с проведением избирательной кампании, к числу специфических, по типу преступлений, совершаемых в особых, например чрезвычайных, условиях.

Рассмотренные особенности криминалистических характеристик совершаемых в период избирательной кампании преступлений (клеветы, фальсификации избирательных документов и др.) позволяют выделить общие для всех преступлений, сопряженных с выборами, криминалистические признаки, составляющие предмет соответствующей методики расследования:

- значительное количество совершаемых последовательно (воспроизводящихся) преступлений и правонарушений;

- причастность к ним не только отдельных лиц, но и политических партий, избирательных объединений и блоков, иных общественных объединений, органов государственной власти и местного самоуправления, средств массовой информации и других юридических лиц;

- межрегиональность (в период проведения федеральных выборов);

- сравнительно короткий промежуток времени (период подготовки и проведения выборов).

Более того, кроме вышеуказанных можно выделить следующие черты преступной деятельности, сопряженной с проведением избирательной кампании:

- наличие значительных денежных и материальных средств, не проходящих через избирательный фонд кандидата;

- разведывательная деятельность, направленная на получение компрометирующей информации о кандидате-сопернике, а также особенностей проведения его избирательной кампании;

- создание системы безопасности (маскировка преступной деятельности) как с помощью коррупционных связей кандидата, так и путем профессионального юридического обеспечения избирательной кампании, под-

купа членов избирательной комиссии и судей, а также контрразведывательная деятельность против возможных акций других кандидатов;

- разграничение функций между участниками преступной деятельности.

Указанные признаки данного вида преступной деятельности практически полностью совпадают с чертами организованной преступности, носящей корыстно-насиленный характер.

Единственное отличие на первый взгляд — это несоответствие ключевой цели деятельности организованных преступных формирований: получение максимального дохода в минимальные сроки с условием обеспечения безопасности основного ядра группировки. В то же время стремление проникнуть в органы законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления является одним из признаков организации деятельности преступных формирований², а в случае избрания кандидата он получает определенный иммунитет. При этом мотивация исполнителей, как рассматривалось выше, носит именно корыстную направленность.

Таким образом, преступная деятельность, связанная с подготовкой и проведением выборов, является одним из видов организованной преступной деятельности, в связи с чем возникает необходимость ее исследования с точки зрения функционального анализа.

В теории управления проблема функций разработана достаточно хорошо. Криминалисты выделяют две группы функций организованной преступности: функции процесса управления и функции обеспечения.

В числе функций криминального управления преступной деятельности, сопряженной с выборами, можно выделить следующие функции:

- 1) функция информационного обеспечения преступной деятельности:

- изучение электората и кандидатов-соперников;
- изучение системы работы избирательных штабов кандидатов-конкурентов;
- поиск лиц, которые могли бы способствовать совершению преступления: редакторов СМИ, юристов, сборщиков (фальсификаторов) подписей, двойников кандидатов-соперников, членов избирательных штабов кандидатов-конкурентов, типографий, рекламных агентств или владельцев множительной техники, агитаторов (распространителей агитационных материалов) и «черной пехоты» и др.;

- 2) функция принятия криминального решения на совершение преступления (правонарушения):

- определение категорий избирателей и кандидатов как объектов посяательства;
- выбор способа антимаркетинга (места или микрорайона подкупа);
- определение места изготовления и хранения незаконных агитационных материалов, способа их распространения;
- определение исполнителей с распределением роли каждого;
- выбор способов обеспечения безопасности преступной деятельности;

- 3) функция организации исполнения криминального решения:

- доведение преступного замысла до исполнителей, их инструктаж;

- координация преступной деятельности, особенно при ее осуществлении различными способами антимаркетинга либо в различных районах (регионах);

- 4) функция контроля и регулирования в ходе избирательной кампании в первую очередь связана с учетом расходования денежных средств, минуя избирательный фонд кандидата. Она может осуществляться как доверенными лицами и финансовыми уполномоченными кандидата, так и иными членами его избирательного штаба.

Установление фактов, относящихся к реализации различных функций преступного управления, в комплексе позволяет проследить главный факт — общее руководство деятельностью кандидатом и его доверенными лицами, финансовыми или иными уполномоченными.

В деятельности «черного» избирательного штаба должно выявляться и доказываться наличие еще одной группы функций преступного управления — обеспечивающих. И здесь пролеживается закономерность универсальных функций для любых видов организованной социальной деятельности, в том числе криминальной:

- функция кадрового обеспечения — вовлечение лиц в противоправную деятельность, связанную с нарушением законодательства о выборах, их обучение формам и методам антимаркетинга;

- функция материально-технического обеспечения выражается в создании помимо избирательного фонда «черной» кассы и ее использовании для финансирования преступной (противоправной) деятельности, связанной с проведением избирательной кампании.

Выявление ролевых функций преступной деятельности членов избирательного штаба в полном объеме в процессе расследования представляется задачей трудно-разрешимой. Однако установление участия конкретного лица прямо или косвенно в преступной деятельности хотя бы в рамках реализации в какой-то части одной из функций уже позволяет судить и о наличии противоправной деятельности кандидата или его избирательного штаба и их вины в организации совершения преступлений и правонарушений.

Решение этой задачи облегчается тем, что члены избирательного штаба, не занимающиеся непосредственно преступной (противоправной) деятельностью, не заинтересованы в ее маскировке (сокрытии), а также не представляют себе значение той или иной информации, которая может быть использована для доказывания и индивидуализации вида каждого из участников преступной деятельности.

Например, при изучении автором указанного приговора Ленинского районного суда г. Тамбова установлено, что свидетель гр-н Т. в судебном заседании показал, что в середине января 2004 г. он по поручению гр-на К. ездил в Москву, где, выполняя распоряжение последнего, у одной из станций метро встретился с незнакомым человеком, от которого получил непрозрачный полиэтиленовый пакет с завязанной горловиной. Что было в пакете, ему первоначально известно не было. По приезде в Тамбов он передал пакет гр-ну К., а в дальнейшем от него и других сотрудников офиса узнал, что в этом пакете

содержались подписные листы, собранные на территории области в ходе предыдущих предвыборных кампаний, т.е. так называемая база для «рисования» (подделки подписных листов).

Таким образом, рассмотренные преступления, связанные с подготовкой и проведением выборов, совершаются организованными преступными формированиями, что обуславливает необходимость разработки единой криминалистической методики выявления и раскрытия преступлений, совершенных в особых условиях — в период избирательной кампании, как составной час-

ти методики расследования организованной преступной деятельности, требующей самостоятельного исследования.

¹ См.: Дроздецкая О.А. Региональная пресса как инструмент электорального процесса (на примере выборов в г. Краснодаре 1998–2004 гг.). Дис. ... канд. полит. наук. Краснодар, 2004. С. 62.

² См.: Криминалистика: Учебник для вузов / А.Ф. Волинский, Т.В. Аверьянова, И.А. Александрова и др.; Под ред. проф. А.Ф. Волинского. М.: Закон и право, ЮПИТИ-ДАНА, 1999. С. 311–312.

Территориальные органы федеральных органов государственной власти — совместная ответственность Российской Федерации и субъектов РФ

Тесницкая С.Е., начальник Контрольно-правового управления Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами

Согласно ст. 1 Конституции РФ Российская Федерация — демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

Показателем зрелости федеративных отношений является наличие работающего механизма разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ.

Согласно п. 3 ст. 11 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. На первый взгляд все предельно ясно, однако, остается неурегулированным вопрос: можно ли ограничиться только этими правовыми инструментами, не включая в их число также и федеральные законы?

Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ дополнил Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ (далее — Федеральный закон об органах власти субъектов РФ) специальной главой IV.1, установившей общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.

В п. 3 ст. 11 Конституции РФ указывается, что Конституцией РФ, федеративным и иными договорами разграничиваются предметы ведения и полномочия. Вместе с тем Федеральный закон об органах власти субъектов

РФ устанавливает только порядок разграничения полномочий.

В определении от 4 февраля 1997 г. № 13-О Конституционный Суд РФ констатировал, что хотя в ч. 3 ст. 11 Конституции РФ федеральные законы как правовое средство, обеспечивающее разграничение полномочий, не названы, но из буквального смысла ст. 72 следует, что принципы разграничения предметов ведения и полномочий устанавливаются принимаемыми в сфере совместного ведения федеральными законами².

С учетом того что закон субъекта РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ не может противоречить федеральному закону, представляется, что путем принятия закона субъекта РФ устанавливаются полномочия органов государственной власти. Иными словами, Конституцией РФ, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий осуществляется разграничение полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов РФ, а дополнительную регламентацию полномочий органов государственной власти субъектов РФ осуществляют законы субъектов РФ и соглашения.

В нормах Конституции РФ отсутствует разграничение полномочий по нормотворчеству и исполнению нормативных правовых актов и соответственно не проведено разграничение по полномочиям органов государственной власти.

Поэтому следующим, вторым, этапом после разграничения полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ должна следовать деятельность, которую можно назвать «распределение» полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной