

Научная специальность

12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право»

УДК 342.553

## ЭТНОКОНФЕССИОНАЛЬНЫЙ ФАКТОР И ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ЗАМЕЩЕНИЯ ДОЛЖНОСТИ ГЛАВЫ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ)

© Чуксина В. В., Шастина А. Р., 2020

Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Отмечается, что одним из направлений государственной политики является укрепление межнационального единства и межэтническая консолидация общества. Обращается внимание на особое значение отношений общества и государства в этноконфессиональной сфере для Федерации с историческими традициями национального, культурного и языкового многообразия. Обосновывается установленное законодательством повышение ответственности местных органов власти, в том числе главы местной администрации, за возникновение межнациональных и межэтнических конфликтов на территории муниципального образования. Рассматривается вопрос о допустимости включения в перечень требований к кандидатам на должность главы местной администрации по контракту знаний этноконфессиональных характеристик местного населения муниципального образования, так как каждый субъект Российской Федерации обладает своими историко-культурными, этноконфессиональными и социально-политическими особенностями. Установлено, что такие требования не могут быть отнесены к квалификационным, которым должен соответствовать муниципальный служащий. Сформулировано предложение, которое, в рамках действующего законодательства, позволит учитывать этноконфессиональный фактор при проведении конкурсного отбора кандидатов на должность главы местной администрации, что будет способствовать предупреждению и профилактике социальных и этнорелигиозных конфликтов, диагностике и профилактике деструктивных проявлений на этноконфессиональной основе.

*Ключевые слова:* глава администрации, замещение должности, квалификационные требования, этноконфессионализм, местное самоуправление.

Конституция РФ объявляет Россию светским государством. С одной стороны, это обеспечивает независимость церкви и власти от действий друг друга и обеспечивает равенство религиозных объединений между собой и перед законом. С другой стороны, учитывая многонациональность и многоконфессиональность населения России, нельзя полностью отрицать влияние религиозных организаций и их последователей на социальные процессы. Как справедливо указано в Постановлении Конституционного Суда РФ, принцип светского государства в понимании, сложившемся в странах с моноконфессиональным и мононациональным устройством общества и с развитыми традициями религиозной терпимости и плюрализма, не может быть автоматически применен к Российской Федерации<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И. В. Артемова и Д. А. Савина: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 № 18-П // Вестник Конституционного Суда РФ. № 1. 2005.

Исследователи определяют конфессию как сообщество людей, объединенных этнической, языковой или религиозной солидарностью, иного характера, чем социальное большинство, в котором оно существует, но желающее сохранить свою культуру, свои традиции, свою религию или свой язык [9, р. 2], а под «этносом», с учетом этнокультурной доминанты его интерпретации, на современном этапе также понимают исторически сложившуюся на определенной территории устойчивую совокупность людей, которая, помимо языка и культуры, обладает общими особенностями психики и самосознания [1, с. 17].

С этой точки зрения, влияние этноконфессионального фактора на общество зависит от многих условий, в первую очередь от характеристик конкретного субъекта Российской Федерации, особенно когда миграционные процессы определяют важные направления в формировании населения [7, с. 185]. Если на территории субъекта, как правило, республики, проживает национальность с исторически сложившимися традициями конфессиональной консолидации,

то воздействие на общественные процессы не ограничивается только духовным аспектом и приобретает публичный характер, а государство с помощью правовых норм устанавливает определенные правила поведения [8, с. 248]. Признавая данный факт, необходимо в этом случае обратить внимание на духовный потенциал религии, имеющий многовековой исторический опыт объединения и обновления общества, и реализовать его [3, с. 357; 4, с. 84].

Социальная терпимость, мир и согласие между представителями различных национальностей и религиозных конфессий в Российской Федерации – это то, что будет способствовать развитию гражданского общества и к чему должно стремиться наше многонациональное государство. Как отмечается в решении Европейского суда по правам человека<sup>1</sup>, «роль государства в нейтральном и беспристрастном обеспечении исповедания различных религий, вер и убеждений... является решающей для общественного порядка, религиозной гармонии и толерантности в демократическом обществе». Потребность современного общества в безопасности подразумевает непереносимое, главенствующее участие в данном процессе государства [6, с. 15], а местное самоуправление – это признак любого государства и часть его демократического строя [5, с. 163].

С 2013 г. законодательно установлены полномочия и ответственность местных властей также в сфере межнациональных отношений,<sup>2</sup> так как местная власть, как наиболее приближенная к населению, и здесь может действовать очень эффективно. Был расширен перечень соответствующих вопросов местного значения: укрепления межнационального, межконфессионального согласия; предотвращения дискриминации по признакам национальной, языковой или религиозной принадлежности; социальной и культурной адаптации мигрантов. Муниципальная власть призвана решать задачи публичного характера, которые, как следует из практики, могут затрагивать этноконфессиональные интересы, например получение разрешения

на строительство культовых объектов и сооружений, согласование места проведения публичных мероприятий, включение в программу школьного образования факультативных дисциплин религиозно-исторического содержания и т. д.

В случае, если в муниципалитете допущено массовое нарушение государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничение прав и дискриминация по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, которые повлекли нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовали возникновению межнациональных, межэтнических и межконфессиональных конфликтов, то, в соответствии со ст. 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup>, это будет являться основанием для удаления главы муниципального образования в отставку.

К сожалению, конфликты на этноконфессиональной почве возникают регулярно, иногда приобретая масштабный характер. Как правило, для этого недостаточно разового действия, оно лишь вскрывает существующее в обществе напряжение. Так как обязанность не допустить возникновения таких обстоятельств в конкретном муниципальном образовании возложена на главу муниципального образования, главу местной администрации, необходимо, чтобы должностное лицо не только владело полной информацией об особенностях этноконфессиональных отношений на территории вверенного ему муниципального образования, но и обладало определенными знаниями об основах местных этнокультурных и конфессиональных традиций, правил и обычаев. Это позволит грамотно оценивать различные жизненные ситуации в муниципалитете на предмет потенциальной опасности возникновения национальных, этнических и конфессиональных разногласий, которые в перспективе могут привести к масштабным конфликтам, и предотвращать их.

Конечно, когда речь идет об избрании главы муниципального образования, мандат, полученный от населения, подразумевает доверие к возможностям избранного лица осуществлять эффективное руководство во всех сферах жизни местного сообщества [2, с. 16], в том числе этноконфессиональной направленности. При

<sup>1</sup> Иззеттин Доган и другие против Турции (жалоба № 62649/10): постановление Европейского суда по правам человека от 26 апреля 2016 г. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2016. № 9.

<sup>2</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений: федеральный закон от 22 октября 2013 г. № 284-ФЗ // Рос. газ. 2013. 24 окт. № 239.

<sup>3</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ // Рос. газ. 2003. 8 окт. № 202.

назначении главы местной администрации по контракту в результате конкурса, основанного на профессиональном подходе, к кандидатам на эту должность предъявляются определенные квалификационные требования. Предполагается, что соответствие этим требованиям (определенные знания, навыки, опыт и стаж работы) обеспечит эффективное осуществление главой местной администрации своих полномочий. В связи с этим возникает вопрос о допустимости и целесообразности включать в перечень этих требований владение знаниями об этноконфессиональной принадлежности проживающего на соответствующей территории населения, а также об их основных правилах, традициях и обычаях.

На главу местной администрации по контракту, как на муниципального служащего, распространяется действие Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>1</sup>, содержащего требования к лицам, замещающим должности муниципальной службы, а в федеральном законе о местном самоуправлении закреплена возможность установления дополнительных требований к кандидатам на должность главы местной администрации в уставах муниципальных образований. Тем не менее, как явствует из сложившейся правоприменительной и служебной практики, дополнительные квалификационные требования, которые вправе устанавливать для кандидатов при организации конкурса на должность главы местной администрации, могут касаться лишь уровня профессионального образования, стажа муниципальной службы (государственной службы) или стажа работы по специальности, профессиональных знаний и навыков, необходимых для исполнения должностных обязанностей.

На первый взгляд, знания об этноконфессиональных характеристиках местного населения не относятся к указанному перечню допустимых квалификационных требований. Действительно, конфессионализм может затрагивать меньшую часть местного населения, и не всегда очевидно, что при замещении должности главы местной администрации необходимо отдельно рассматривать этот фактор. В то же время, если этноконфессиональное единство местного сообщества очевидно, появление в системе муниципального управления должностного лица, не знакомого с особенно-

стями культуры и религии местных жителей, видится маловероятным.

Таким образом, учитывать этноконфессиональное многообразие на территории муниципалитета в процедуре конкурсного определения наиболее подходящего кандидата на должность главы местной администрации следует тогда, когда различные конфессии географически и исторически определены внутри муниципального образования и их существование может оказывать влияние на жизнедеятельность местного сообщества в той или иной степени.

Дополнительные квалификационные требования устанавливаются правовыми актами органов местного самоуправления с учетом задач и функций органа местного самоуправления, например кандидат на должность главы местной администрации должен иметь высшее профессиональное образование, стаж муниципальной или государственной службы или стаж работы на руководящих должностях, знать Конституцию РФ и иные нормативные правовые акты, необходимые для исполнения должностных обязанностей. Устанавливаются и иные требования<sup>2</sup>. Попытки региональных властей учесть национальную специфику при поступлении на муниципальную службу и вменить кандидатам обязательное знание государственного языка республики были признаны незаконными Верховным Судом РФ<sup>3</sup>, который указал на то, что «требование по владению государственным языком и соответствующие квалификационные требования, предъявляемые к гражданам при поступлении на муниципальную службу, категории нетождественные».

Тем не менее, не стоит полностью исключать право муниципальных образований ожидать от кандидатов на должность главы местных администраций компетентности в области этноконфессиональных обычаев и традиций, распространенных среди населения соответствующего муниципального образования, так как с 2013 г. к вопросам местного значения относится разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия народов Российской Федерации, создание условий для их реализации.

С учетом того, что включение соответствующих знаний в конкурсные квалификационные

<sup>1</sup> О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 2 июля 2007 г. № 25-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

<sup>2</sup> См.: ст. 2 О муниципальной службе в Алтайском крае: закон Алтайского края от 7 декабря 2007 г. № 134-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. 2007 г. № 140. ч.1.

<sup>3</sup> Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 9 апреля 2008 г. № 74-Г08-23 // Бюллетень ВС. 2008 г. № 11.

требования к кандидатам на должность главы местной администрации сложно признать обоснованным и законным, муниципалитеты, используя формулировку «кандидат вправе представить», обеспечивают кандидатам возможность предъявлять иные доказательства своего конкурентного преимущества, которые напрямую к квалификационным требованиям не относятся. Например, граждане, желающие участвовать в конкурсе на должность главы администрации Ленинского внутригородского района г. Самары, вправе представить в конкурсную комиссию также проект программы (доклад, концепцию) развития муниципально-образовательного образования<sup>1</sup>.

Стоит отметить, что возможность конкурсной комиссии, при оценке кандидата на должность главы местной администрации, выйти за рамки соответствия только квалификационным требованиям, была поставлена под сомнение в обращении к Конституционному Суду РФ<sup>2</sup>. По мнению заявителей, адресованное кандидатам требование представить программу действий допускает необоснованно широкие пределы усмотрения конкурсной комиссии ввиду отсутствия каких-либо критериев оценки соответствующих программ.

Действительно, кандидаты на должность главы местной администрации, не располагая четкими требованиями к содержанию, объему и оформлению, представляют совершенно разные программы, исходя из своих позиций по решению актуальных вопросов жизни и деятельности местного сообщества, в том числе в этноконфессиональной сфере.

Тем не менее, представление такой программы позволяет конкурсной комиссии сопоставить видение кандидатов на должность главы местной администрации на предполагаемые действия, которые должны совершаться лицом, назначенным на соответствующую должность,

для обеспечения сбалансированного развития муниципального образования.

Такой подход к конкурсу на замещение должности главы местной администрации отражает его смысл, который, как установил Конституционный Суд РФ, состоит в создании условий для замещения этой должности квалифицированным лицом, чей уровень и качество профессиональной подготовки отвечают объективной специфике данной муниципальной должности. В рамках такой программы может и должно быть отражено видение кандидата на развитие и укрепление этноконфессионального взаимодействия общества с органами местного самоуправления и главой местной администрации во всех тех муниципалитетах, где эта сфера является значимой. 

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арзуманов И. А. Проблемы государственного регулирования этноконфессиональных отношений: общетеоретический анализ: монография. Иркутск : Изд-во ИГУ, 2019. 235 с.
2. Буханцов В. В., Комарова М. В., Шалак А. В. Аутентичное понимание правового статуса главы муниципального образования как источник повышения качества управления в постсоветской России // *Baikal Research Journal*. 2018. Т. 9, № 4. С. 6–16.
3. Егоров Ю. Н., Голокова К. В. Проблема сохранения языков национального меньшинства в России // *Евразийский юридический журнал*. 2020. № 1 (140). С. 356–358.
4. Жане С. Р. Основные направления государственно-конфессионального сотрудничества в современной России // *Вестник Майкопского государственного технологического университета*. 2017. № 2. С. 83–87.
5. Колодина Е. А. Исследование тенденций развития местного самоуправления в современной России // *Известия Байкальского государственного университета*. 2017. Т. 27. № 2. С. 162–170.
6. Кузьмин И. А. Институт мер безопасности и институт юридической ответственности: проблемы соотношения и взаимодействия // *Сибирский юридический вестник*. 2019. № 3 (86). С. 10–16.
7. Цыкунов Г. А. Миграционные процессы в Иркутской области: история и современность. Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2019. № 4 (38). С. 181–185.
8. Якимова Е. М. Взаимовлияние политики, права и экономики в современном государстве // *Основные направления государственной политики России в сфере обеспечения национальной безопасности : материалы Международной науч.-практ. конференции / отв. ред. Е. М. Якимова*. Иркутск : БГУ, 2018. С. 244–250.
9. Dalla. S. La constitutionnalisation du confessionnalisme. «De l'exemple libanais» // *Revue française de droit constitutionnel*. 2015. N 3. P. 1–25. (in Frahce)

<sup>1</sup> См.: Ст. 4.4 Об утверждении положения о порядке проведения конкурса на замещение должности Главы Администрации Ленинского внутригородского района городского округа Самара: решение Думы *городского округа Самара* от 17.08.2018 № 161 // Самарская газета. 18 августа 2018 г. № 135.; Ст. 4.2 О порядке проведения конкурса на замещение должности главы администрации Яковлевского городского округа: Решение Совета депутатов Яковлевского городского округа от 19 ноября 2018 г. № 7// Победа, специальный выпуск. 20.11.2018.

<sup>2</sup> По жалобе муниципального образования – городского округа «Город Омск» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем первой части 2.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 20.09.2018 № 2052-О // *Вестник Конституционного Суда РФ*. № 6. 2018.

## REFERENCES

1. Arzumanov I.A. *Problemy gosudarstvennogo regulirovaniya jetnokonfessional'nyh otnoshenij: obshheteoreticheskij analiz: monografija*. Irkutsk, IGU Publ., 2019, 235 p. (in Russian)
2. Buhancov V.V., Komarova M.V., SHalak A.V. Autentichnoe ponimanie pravovogo tatusu glavy municipal'nogo obrazovaniya kak istochnik povysheniya kachestva upravleniya v postsovetskoj Rossii. *Baikal Research Journal*, 2018, vol. 9, no. 4, pp. 6-16. (in Russian)
3. Egorov JU.N., Golokova K.V. Problema sohraneniya jazykov nacional'nogo men'shinstva v Rossii. *Evrazijskij juridicheskij zhurnal*, 2020, no. 1 (140), pp. 356-358. (in Russian)
4. ZHane S.R. Osnovnye napravleniya gosudarstvenno-konfessionalnogo sotrudnichestva v sovremennoj Rossii. *Vestnik Majkopskogo gosudarstvennogo tehnologicheskogo universiteta*, 2017, no. 2, pp. 83-87. (in Russian)
5. Kolodina E. A. Issledovanie tendencij razvitiya mestnogo samoupravleniya v sovremennoj Rossii. *Izvestija Bajkalskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2017, vol. 27, no. 2, pp. 162-170. (in Russian)
6. Kuz'min I.A. Institut mer bezopasnosti i institut juridicheskoj otvetstvennosti: problemy sootnosheniya i vzaimodejstviya. *Sibirskij juridicheskij vestnik*. 2019, no 3 (86). pp. 10-16.
7. Cykunov G.A. Migracionnye processy v Irkutskoj oblasti: istorija i sovremennost'. *Problemy socialno-jekonomicheskogo razvitiya Sibiri*. 2019, no 4 (38). pp. 181-185. (in Russian)
8. JAKimova E.M. Vzaimovlijanie politiki, prava i jekonomiki v sovremennom gosudarstve. *Osnovnye napravleniya gosudarstvennoj politiki Rossii v sfere obespecheniya nacional'noj bezopasnosti*. Ed. by E.M. JAKimova. 2018, pp. 244-250. (in Russian)
9. Dalla. S. La constitutionnalisation du confessionnalisme. "De l'exemple libanais". *Revue fransaise de droit constitutionnel*, 2015, no. 3. pp. 1-25. (in France)

## Ethno-confessional Factor and Organization of Local Self-government (by the Example of Replacement of the Chapter Position Local Administration)

© Chuksina V. V., Shastina A. R., 2020

It is noted that one of the directions of state policy is the strengthening of inter-ethnic unity and inter-ethnic consolidation of society. Attention is drawn to the special importance of relations between society and the State in the ethno-confessional sphere in the Federation with the historical traditions of national, cultural and linguistic diversity. The statutory increase in the responsibility of local authorities, including the head of local administration, for the emergence of inter-ethnic and inter-ethnic conflicts in the territory of the municipality is justified. This paper considers the admissibility of including in the list of requirements for candidates for the post of head of local administration under a contract of knowledge of ethno-confessional characteristics of the local population of the municipality, as each subject of the Russian Federation has its own historical, cultural, ethno-confessional and socio-political peculiarities. It has been established that such requirements cannot be classified as qualifications that a municipal employee must meet. A proposal has been formulated that, within the framework of the current legislation, will allow to take into account the ethno-confessional factor in the competitive selection of candidates for the post of head of local administration, which will contribute to the prevention and prevention of social and ethno-religious conflicts, diagnosis and prevention of destructive manifestations on an ethno-confessional basis.

*Key words:* Head of Administration, job placement, qualification requirements, ethno-confessional, local self-government.