

К ВОПРОСУ О НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЯХ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 40361-8 «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ»

В.С. Очагова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Статья посвящена исследованию проекта Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Проведен сравнительный анализ действующего Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и нового законопроекта. Рассмотрен вопрос реформирования социально-культурной сферы в контексте данного законопроекта.

***Ключевые слова:** местное самоуправление, принципы организации, полномочия, социально-культурная сфера.*

Законодательство о местном самоуправлении претерпевало множество изменений на протяжении всего срока своего существования: принятие и последующая отмена Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2], принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131) [1] и последующее внесение многочисленных изменений. И вот теперь в Государственную Думу Федерального Собрания внесен проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее — проект Закона) [3]. Председатель Комитета по государственному строительству и законодательству П.В. Крашенинников отметил, что этот документ знаменует собой новый этап выстраивания системы местной власти. По его мнению примечательно, что депутаты подготовили новый закон, а не вносили изменения в старый, который менялся уже 186 раз и «превратился в лоскутное одеяло» [10].

Как можно заметить из текста проекта Закона, в ст. 1 содержится трактовка понятия местного самоуправления отличная от понятия, закрепленного в Федеральном законе № 131. Так, ст. 1 проекта Закона гласит, что местное самоуправление – признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации форма самоорганизации граждан в целях самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения) в пределах полномочий, предусмотренных в соответствии с Конституцией Российской Федерации настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами. Главное отличие содержится в том, что законодатель нивелирует роль органов местного самоуправления в осуществлении местной власти. Исходя из анализа лишь определения, можно в целом понять концепцию всего законопроекта — ограничение роли местной власти. Это подтверждается также рядом положений в самом проекте Закона, где, например, в ч. 2 ст. 32 говорится, что многие вопросы местного значения закрепляются за муниципалитетами в соответствии с усмотрением законодательного органа субъекта, т. е. региональный законодатель наделяется правом лишить муниципальные образования многих полномочий. Это приведет к тому, что ни один значимый для муниципального сообщества вопрос невозможно будет решить на местном уровне. Это полностью противоречит конституционно-правовой природе местного самоуправления, которое, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 24 декабря 2012 г. № 32-П, ориентировано, прежде всего, на решение социально-экономических задач в пределах территории муниципального образования как территории компактного проживания населения, а также на обеспечение ее социально-экономического развития как элемента комплексного социально-экономического развития территории субъекта Российской Федерации. Кроме того, само определение имеет некоторые неточности в использовании

понятий «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» и «вопросы местного значения». Авторами законопроекта они используются как равнозначные, хотя согласно ч. 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. В указанной норме Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) понятие «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» отсутствует. В связи с этим, по мнению Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по региональной политике и местному самоуправлению, представляется необходимым по всему тексту законопроекта слова «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» заменить словами «вопросы местного значения» [4]. Также подчеркивается, что самоорганизация граждан возможна в пределах полномочий, предусмотренных в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами. Однако установление пределов таких полномочий предусматривается, в том числе нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 32, ч. 3 ст. 85 проекта Закона) [5]. Как видно, законопроект имеет ряд спорных положений, которые требуют последующей редакции. Недостаточная проработка проекта Закона может в будущем привести к всевозможным коллизиям и, как следствие, множественным его редакциям (как в случае с Федеральным законом № 131).

Стоит обратить внимание, что законодатель в проекте Закона в основных положениях ограничивается определением местного самоуправления. Представляется, что одного определения недостаточно и существует объективная необходимость в закреплении более широкого понятийного аппарата, поскольку иные нормативно-правовые акты ими не располагают. В противном случае это может прямым образом отразиться на правоприменительной практике вследствие двусмысленных трактовок законодателя, некорректному использованию тех или иных норм. В проекте Закона требуется дать определение понятия вопросов местного значения (необходимость в трактовке вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, как отмечено ранее, отсутствует), поскольку понятие включает многие сферы жизнеобеспечения, с которыми будут сталкиваться как правоприменители, так и граждане ежедневно в ходе дальнейшей работы. Понятие органов местного самоуправления на данный момент также отсутствует, но, на наш взгляд, является ключевым, поскольку призвано определять важнейших субъектов правоотношений на местном уровне власти. Кроме того стоит дать определение тех видов муниципальных образований, которые законодатель решит «сохранить» в целях установления общего подхода в отнесении тех или иных территорий к различным муниципалитетам.

Анализ действующего проекта Закона также свидетельствует о наличии нового определения понятия муниципального образования, под которым понимается территория с постоянно проживающим населением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления. Федеральный закон № 131 определял муниципальное образование исключительно через виды, что не являлось достаточным для полноценного формирования конструкции местного самоуправления.

Помимо вышеуказанного, авторы проекта Закона решили не закреплять вопросы местного значения, а ограничиться закреплением полномочий органов местного самоуправления. Важно подчеркнуть взаимосвязь полномочий и компетенции. По мнению Т.М. Бялкиной компетенцию следует трактовать как совокупность полномочий органов местного самоуправления и их предметов ведения [6]. Присоединяясь к этой позиции, стоит добавить, что определение понятия «полномочия» в российском законодательстве отсутствует, однако оно широко используется в рассматриваемых нами нормативно-правовых актах.

В юридической науке предлагаются разные определения понятия «полномочия». Наиболее ёмкое, на наш взгляд, определение, предложенное О.Е. Кутафиным и В.И. Фадеевым. Под полномочиями местного самоуправления они понимают закрепляемые нормами муниципального права за населением, выборными и иными органами местного самоуправления

права и обязанности, необходимые для осуществления задач и функций местного самоуправления на территории муниципальных образований [8].

С.А. Авакьян под полномочиями органов местного самоуправления понимает права и обязанности органа местного самоуправления, должностного лица, иных участников общественных отношений, установленные нормативным юридическим актом [7, с. 103].

В Федеральном законе № 131 полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения закреплены в ст. 17, где сформулированы в общих чертах и имеют организационный характер, отсылая тем самым в большей степени к отраслевому законодательству. В проекте Закона полномочия органов местного самоуправления определяются в ст. 32, которая содержит меньший круг вопросов, относимых к местным органам власти, чем в Федеральном законе № 131, но которые также закреплены весьма условно.

Процесс реформирования действующего законодательства заставляет нас обратиться, в том числе, к области социальных и культурных правоотношений, которая является наиболее приближенной к гражданам, и в связи с этим вызывает особый интерес. В проекте Закона в ч. 2 ст. 32 указано, что многие полномочия в социально-культурной сфере, которые ранее в Федеральном законе № 131 относились к местной власти, теперь закреплены за региональной властью, которая лишь при необходимости может возложить их на органы местной власти. Так, например, в Федеральном законе № 131 в гл. 3 обеспечение нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан закреплено за городским, сельским поселением и муниципальным, городским округом; организация предоставления образования – за муниципальным районом и муниципальным, городским округом; осуществление мероприятий по обеспечению организации отдыха детей – за каждым видом муниципального образования. Организация библиотечного обслуживания, обеспечение условий для развития физической культуры и различных видов спорта, создание и развитие лечебно-оздоровительных местностей – все это относится к ведению различных видов муниципальных образований на сегодняшний день в соответствии с действующим законодательством. В скором будущем вероятно, согласно проекту Закона, все вышеуказанные полномочия будут переданы органам государственной власти субъектов. Конечно сейчас повсеместно существует тенденция перехода власти от местного уровня к региональному в границах того или иного субъекта, но проект Закона предлагает закрепить это на федеральном уровне, что автоматически осуществит это всеобщее перераспределение, еще больше ослабит позиции и без того зависимой местной власти. Исходя из этого возникает проблема определения объема полномочий в социально-культурной сфере.

На данный момент в Государственную Думу поступает множество отзывов на проект Закона от законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, в которых органы власти предлагают доработать, видоизменить некоторые положения, но в целом одобряют принятие данного нормативного акта в будущем. Кроме того обсуждение данного проекта Закона состоялось на всероссийском совещании, в котором приняло участие 780 представителей местных властей из всех субъектов Российской Федерации [9]. Это свидетельствует о том, что органы местной власти повсеместно имеют возможность участвовать в принятии столь важного, реформирующего прежний уклад системы местного самоуправления, нормативно-правового акта.

Таким образом из положительных сторон проекта Закона можно отметить, что он позволит повысить эффективность управления территориями, поскольку вопрос финансирования будет решен через объединение небольших муниципалитетов и соответственно бюджет не будет так рассредоточен, как раньше. За городскими и муниципальными округами будет закреплен идентичный объем неотъемлемых полномочий, направленных на непосредственное решение местных задач, при этом региональная власть может забрать ряд полномочий конкретного образования для обеспечения интересов населения. Но, конечно нельзя отрицать тот факт, что принятие рассматриваемого проекта Закона лишит местное самоуправление независимости и самостоятельности в решении множества вопросов.

Список литературы

1. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (не действует) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/77224618/> (дата обращения 11.04.2022).
4. Заключение Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по региональной политике и местному самоуправлению на проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенный сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом, депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым (утв. решением Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению от 18.01.2022 г. № 14/1) // СПС «КонсультантПлюс».
5. Заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ по проекту федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенному сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом, депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым (первое чтение) // СПС «КонсультантПлюс».
6. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: автореф. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. 43 с.
7. Конституционное право: Энциклопедический словарь / Авакьян С.А., Гуценко К.Ф., Ковлер А.И., Марченко М.Н.; Отв. ред. С.А. Авакьян. М. : НОРМА: НОРМА-ИНФРА.М, 2001. 675 с.
8. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2000. 428 с.
9. Обсуждение законопроекта состоялось на всероссийском совещании. [Электронный ресурс]. URL: <http://cmokhv.ru/materials/mat20220201-m/> (дата обращения: 17.04.2022).
10. П.В. Крашенинников отметил, что этот документ знаменует собой новый этап выстраивания системы местной власти. [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.ru/news/238450/> (дата обращения 13.04.2022).

Об авторе:

ОЧАГОВА Валерия Станиславовна – ведущий документовед кафедры конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, д. 33), eLIBRARY ID: 29345476, e-mail: Ochagova.VS@tversu.ru

ON CERTAIN PROVISIONS OF DRAFT FEDERAL LAW N 40361-8 «ON GENERAL PRINCIPLES OF ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY»

V.S. Ochagova

Tver State University, Tver

The article is devoted to the study of the draft Federal Law N 40361-8 «On the general principles of organizing local self-government in a single system of public power». A comparative analysis of the current Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ «On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation» and a new bill was carried out. The issue of reforming the socio-cultural sphere in the context of this bill was considered.

Keywords: *local self-government, principles of organization, powers, socio-cultural sphere.*

About author:

OCHAGOVA Valeria – leading documentarian of the department of Constitutional, Administrative and Customs Law of the Tver State University (170100, Tver, 33 Zhelyabova St.), eLIBRARY ID: 29345476, e-mail: Ochagova.VS@tversu.ru

Очагова В.С. К вопросу о некоторых положениях проекта Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2022. № 2 (70). С. 62–68.