

Трансформация российской модели местного самоуправления
в процессе внесения изменений и дополнений в Федеральный закон
от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»

Уважаемые коллеги!

Как и всегда, в первый день Форума мы анализируем и обсуждаем изменения, произошедшие в ходе реформы местного самоуправления за предыдущий год. Это касается и практики, и, прежде всего, законодательства, которое повлекло данную практику. Отправными точками, послужившими основой сегодняшнего анализа, послужили два обстоятельства. Во-первых, на одном из прошедших в текущем году заседаний Экспертного совета Всероссийского совета местного самоуправления возникла дискуссия по поводу того, изменилась ли концепция местного самоуправления в Российской Федерации в процессе внесения изменений и дополнений в базовый Федеральный закон. Во-вторых, в кулуарных обсуждениях в профильном Комитете Государственной Думы была высказана мысль, что реформа местного самоуправления завершена, и теперь осуществляется «точечная настройка» законодательства «под потребности времени». Так ли это? Попробуем оценить.

С момента принятия Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) до конца 2016 года изменения и дополнения в него вносились 129-ю законами, и количество этих изменений и дополнений явно составляет несколько сотен. Это (само по себе) позволяет предположить возможность изменения, в той или иной мере, его концептуальных положений и, соответственно, определенной трансформации российской модели местного самоуправления.

Очевидно, что одной из целей внесения в Федеральный закон изменений и дополнений является его совершенствование в части юридической техники и в части устранения пробелов и противоречий. Но даже при экспресс-анализе наиболее значимых (концептуальных) положений Федерального закона в его первой редакции и в редакции на 28.12.2016 г. становится ясно, что они заметно различаются. При более детальном анализе эти различия видятся еще более существенными.

Мы называем концептуальными те положения Федерального закона, которые были обсуждены, согласованы и приняты к реализации в рамках работы Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (далее – Комиссия), и составили основу этого закона.

В своем анализе мы опираемся на материалы Комиссии, так как концепция первоначальной редакции Федерального закона (далее – Концепция)

явилась одним из «продуктов» ее работы, а также на текст названной редакции, в котором эта концепция нашла свое законодательное воплощение. По всей видимости, материалы Комиссии в наиболее полном объеме находятся в архивах, поэтому мы пользуемся теми материалами, которые имеются в распоряжении (в личных архивах) авторов доклада как непосредственных участников разработки названных документов. Представим далее результаты проведенного анализа в виде блоков, систематизировав анализируемые положения по регулируемым вопросам.

Блок первый. Принципы правового регулирования организации и деятельности местного самоуправления

Как следует из материалов Комиссии¹, правовое регулирование организации и деятельности местного самоуправления должно основываться на следующих принципах:

- единообразное решение вопросов, связанных с реализацией прав граждан на местное самоуправление и получение на местном уровне гарантированного минимума общественных услуг, обеспечивается федеральным регулированием;

- особенности организации местного самоуправления регулируются там, где они проявляются наиболее полно, т.е. на муниципальном уровне;

- полномочия субъектов Российской Федерации, таким образом, формируются по «остаточному» принципу и обеспечивают учет особенностей региона и определенное единообразие решения отдельных вопросов организации местной власти в его пределах. К компетенции субъектов Российской Федерации относятся, прежде всего, исполнительно-распорядительные полномочия.

Такой (или максимально близкий к такому) подход был реализован в первой редакции Федерального закона, поскольку его разработка осуществлялась самими разработчиками Концепции. В дальнейшем в закон в этой части были внесены следующие изменения и дополнения.

Субъектам Российской Федерации предоставлено право принятия законов² о создании городских округов с внутригородским делением и, соответственно, внутригородских районов в статусе муниципальных образований; об установлении дополнительных вопросов местного значения городских округов с внутригородским делением; о закреплении за внутригородскими районами иных вопросов из числа вопросов местного значения городских округов; о разграничении полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления городских округов с внутригородским делением и органами местного самоуправления внутригородских районов; об определении состава муниципального имущества внутригородских районов; об определении источников доходов местных бюджетов внутригородских районов; т.е. право решать за население и органы местного самоуправления вопросы

¹ Пояснительная записка к предложениям по новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Рабочие материалы Комиссии, 2002

² Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст.ст. 2, 10; ст. 16, ч.3; ст. 16.2, ч.ч. 2, 3, 4, 5

внутригородского устройства местного самоуправления, тогда как в первоначальной редакции³ это принципиально не предусматривалось.

Также не предусматривалась возможность регулирования законами субъектов Российской Федерации объема компетенции муниципальных образований⁴, за исключением наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Внесенными дополнениями⁵ к полномочиям субъектов Российской Федерации отнесено закрепление за сельскими поселениями вопросов местного значения из числа вопросов местного значения городских поселений и перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Расширены и полномочия субъектов Российской Федерации по регулированию форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Так, установление видов избирательных систем, применяемых при проведении муниципальных выборов, порядка и условий их применения осуществляется в настоящее время законами субъектов Российской Федерации, а порядок назначения и проведения опроса граждан определяется в соответствии с законами субъектов Российской Федерации⁶. Согласно первоначальной редакции Федерального закона субъекты Российской Федерации такими полномочиями не обладали⁷.

Принципиальные изменения и дополнения внесены в положения, касающиеся регулирования вопросов формирования, организации и деятельности органов местного самоуправления.

Если в первой редакции Федерального закона устанавливалось, что «порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования»⁸, без ссылки на закон субъекта Российской Федерации, то ныне действующая норма гласит, что эти вопросы решаются «в соответствии с законом субъекта Российской Федерации»⁹.

В случаях преобразования городского округа в городской округ с внутригородским делением и создания внутригородских районов, преобразования городского округа с внутригородским делением в городской округ все вопросы формирования органов местного самоуправления в соответствии с внесенными дополнениями решаются законом субъекта

³ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст.ст. 2, 10, 16

⁴ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст.ст. 14 – 17

⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 14, ч. 3; ст. 17, ч. 1.2

⁶ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 23, ч.ч. 3, 3.1; ст. 31, ч. 4

⁷ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст.ст. 23, ст. 31

⁸ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст. 34, ч. 3

⁹ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 34, ч. 3

Российской Федерации¹⁰; при преобразованиях, предусмотренных Федеральным законом в первой редакции, эти вопросы решаются на местных референдумах, сходах граждан и представительным органом муниципального образования¹¹.

Порядок формирования представительного органа муниципального района ранее определялся решениями представительных органов входящих в его состав поселений¹², теперь он (и для городского округа с внутригородским делением) определяется в соответствии с законом соответствующего субъекта Российской Федерации¹³. Численность депутатов представительных органов определялась уставами муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом¹⁴, а в названных выше случаях в новой редакции Федерального закона она определяется законом субъекта Российской Федерации и уставами муниципальных образований¹⁵. Аналогично, порядок избрания главы муниципального образования и его полномочия определялись уставом муниципального образования¹⁶, а после внесения изменений и дополнений в Федеральный закон порядок избрания и полномочия указанного лица определяются законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования¹⁷.

Итак, из рассмотренного можно сделать следующие частные выводы:

- внесенными в Федеральный закон изменениями и дополнениями полномочия субъектов Российской Федерации в сфере организации и деятельности местного самоуправления существенно расширены;
- вновь установленные полномочия являются регулятивными;
- расширение полномочий субъектов Российской Федерации влечет одновременное сокращение полномочий Российской Федерации и муниципальных образований;
- в результате реализации этих полномочий в муниципальных образованиях с одинаковым статусом допускаются различия в правах граждан на осуществление местного самоуправления и участие в осуществлении местного самоуправления, а также на получение от соответствующего уровня местной власти общественных услуг.

Общий вывод по блоку – внесенные в Федеральный закон изменения и дополнения изменяют его концепцию и, следовательно, существовавшую до их

¹⁰ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 34, ч. 5.1

¹¹ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст. 34, ч. 5

¹² Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст. 35, ч. 5

¹³ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 35, ч.ч. 4, 5

¹⁴ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст. 35, ч. 5

¹⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 35, ч.ч. 4, 5

¹⁶ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст. 36, ч.ч. 1, 2

¹⁷ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 36, ч.ч. 1, 2

внесения модель местного самоуправления в части принципов его правового регулирования.

Блок второй. Принципы территориальной организации местного самоуправления

В материалах Комиссии¹⁸ принципы территориальной организации местного самоуправления отражены следующим образом:

- федеральным законом устанавливаются два вида (территориальных уровня) муниципальных образований (поселения и муниципальные районы) с разграниченной компетенцией, критерии определения территорий муниципальных образований, гарантии учета мнения населения при установлении и изменении границ территорий муниципальных образований (в первой редакции Федерального закона формулировка «учет мнения населения» была заменена на более обязывающую – «согласие населения»);

- в отдельных случаях образуются городские округа – городские поселения, не входящие в состав муниципальных районов и обладающие компетенцией и поселений, и муниципальных районов; статусом городских округов наделяются поселения, имеющие всю необходимую инфраструктуру для реализации их компетенции при условии, что прилегающий район (прилегающие районы) также обладают всей необходимой инфраструктурой;

- субъекты Российской Федерации на основании указанных критериев с учетом мнения населения устанавливают конкретные территории муниципальных образований.

В первой редакции Федерального закона городские поселения, и, как следствие, городские округа, исходя из единства их инфраструктуры, обслуживающей все население, принципиально рассматривались как единое целое, не имеющее деления на внутригородские муниципальные образования. Редакцией Федерального закона на 28.12.2016 г. введены новые виды муниципальных образований – городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы в статусе муниципальных образований¹⁹.

Внесенными изменениями понижен уровень гарантий учета мнения (согласия) населения при объединении поселений. В первой редакции Федерального закона согласие населения должно быть получено путем проведения голосования населения²⁰, в редакции на 28.12.2016 г. согласие населения выражается представительными органами поселения²¹.

Вновь введены новые случаи изменения границ муниципальных образований и преобразования муниципальных образований – отнесение территорий поселков и сельских населенных пунктов к территориям городских округов, объединение поселения с городским округом, объединение и разделение городских районов²², которые не были предусмотрены

¹⁸ Пояснительная записка к предложениям по новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Рабочие материалы Комиссии, 2002

¹⁹ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 2, ч. 1; ст. 10, ч.ч. 1, 1.1; ст. 13, ч. 1

²⁰ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст. 13, ч. 3

²¹ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 13, ч. 3

²² Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст.12, ч. 2.1; ст. 13, ч.ч. 3.1, 3.2

Федеральным законом в первой редакции²³. При этом согласие населения также выражается не голосованием населения, а представительными органами соответствующих муниципальных образований.

По совокупности рассмотренных изменений и дополнений можно сделать вывод о том, что они способствуют существенному изменению системы территориальной организации местного самоуправления, в частности дроблению городских округов на более мелкие территориальные единицы и, напротив, укрупнению территорий поселений (включая те же городские округа). Последнее, в свою очередь, может повлечь, и, как показывает практика, уже влечет ликвидацию множества таких муниципальных образований, как городские и сельские поселения, а в некоторых случаях и муниципальные районы, преобразуемые в полном составе в городские округа. То есть, и здесь мы можем говорить об изменении концепции Федерального закона и российской модели местного самоуправления.

Блок третий. Компетенция муниципальных образований

Мы здесь говорим о компетенции, а не о вопросах местного значения, имея в виду, что она состоит из вопросов местного значения, полномочий по их решению, отдельных государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления и любых других вопросов и полномочий, которые могут и/или должны решаться на местном уровне, и за решение и исполнение которых местный уровень публичной власти несет ответственность; и о муниципальных образованиях, а не органах местного самоуправления, т.к. имеются и вопросы, которые могут решаться непосредственно населением.

Принципы формирования компетенции муниципальных образований определенные Комиссией²⁴, можно изложить так:

- поселения наделяются вопросами местного значения и полномочиями по их решению, связанными с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения этих поселений. Минимальный набор полномочий включает, в основном, благоустройство территории и предоставление коммунальных услуг населению;

- поселениям могут быть переданы те государственные полномочия, которые не требуют ресурсов (кроме незначительных организационных), но предполагают близость их осуществления к населению;

- муниципальные районы решают вопросы местного значения и осуществляют полномочия межпоселенческого характера (т.е. обеспечивающие функционирование поселений; требующие наличия инфраструктуры, отсутствующей в поселениях), а также осуществляют возложенные на органы местного самоуправления отдельные государственные полномочия;

²³ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст.ст. 12, 13

²⁴ Пояснительная записка к предложениям по установлению полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований; Пояснительная записка к предложениям по новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Рабочие материалы Комиссии, 2002

- городские округа обладают компетенцией и поселений, и муниципальных районов;
- «закрытые» перечни вопросов местного значения для каждого вида муниципальных образований устанавливаются федеральным законом;
- осуществление отдельных государственных полномочий возлагается на органы местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации с передачей необходимых финансовых средств и материальных ресурсов;
- у муниципальных образований должна быть возможность самостоятельно и за свой счет совершать действия и принимать решения, не отнесенные на основе прямого указания закона к его компетенции, но не противоречащие закону и служащие удовлетворению местных потребностей.

Федеральным законом в первоначальной редакции вопросы местного значения всех поселений (и городских, и сельских) определены одинаково и в виде «закрытого» перечня²⁵. В редакции Федерального закона на 28.12.2016 г. перечень вопросов местного значения сельских поселений значительно сокращен, и субъектам Российской Федерации предоставлено право дополнять этот перечень²⁶.

Федеральный закон в первой редакции, следуя концепции, не относил к вопросам местного значения те вопросы, которые, по своей сути, являются полномочиями по реализации предметов ведения государства²⁷. В последующем перечни вопросов местного значения городского поселения, муниципального района и городского округа были дополнены такими вопросами, как: участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма; организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции²⁸.

В связи с введением положения о возможности отсутствия собственной местной администрации в городском поселении-административном центре муниципального района, Федеральный закон в редакции на 28.12.2016 г. установил, что ее полномочия могут осуществляться администрацией муниципального района²⁹. Это означает, что к администрации муниципального района переходит право осуществлять не отдельные полномочия по решению вопросов местного значения на основании соглашения между органами

²⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст. 14, ч. 1

²⁶ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 14, ч. 3

²⁷ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст. 14, ч. 1; ст. 15, ч. 1; ст. 16, ч. 1

²⁸ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 14, ч. 1; ст. 15, ч. 1; ст. 16, ч. 1

²⁹ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 15, ч. 5; ст. 34, ч. 2

местного самоуправления поселения и муниципального района³⁰, а все полномочия администрации поселения, т.е., в том числе, решать отдельные вопросы местного значения другого муниципального образования, чем сокращается собственная компетенция поселения. Кроме того, согласно Федеральному закону в обеих рассматриваемых редакциях соподчиненность органов местного самоуправления разных муниципальных образований не допускается³¹; здесь же мы видим, что администрация одного муниципального образования подотчетна и подконтрольна представительному органу другого муниципального образования и обязана исполнять его решения.

Для всех видов муниципальных образований введены права органов местного самоуправления на решение за счет собственных средств вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения³², т.е., по смыслу, права на осуществление ими отдельных государственных полномочий в нарушение общего порядка, установленного тем же Федеральным законом³³ (наделение специальным законом с передачей необходимых финансовых средств и материальных ресурсов).

Для вновь введенных видов муниципальных образований (городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов) вопросы местного значения точно не определены. Допускается установление дополнительных вопросов местного значения названных городских округов, закрепление за внутригородскими районами иных вопросов местного значения из числа соответствующих вопросов городского округа, разграничение полномочий между органами местного самоуправления городского округа и внутригородских районов законом субъекта Российской Федерации³⁴.

Более того, предусмотрена возможность перераспределения полномочий между органами местного самоуправления всех видов муниципальных образований и органами государственной власти субъекта Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации³⁵, что не исключает и возможности осуществления полномочий по решению вопросов местного значения органами государственной власти и, напротив, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями вне общего порядка.

Точно так же, вне общего порядка, на органы местного самоуправления при присоединении к муниципальному образованию бывших территорий ЗАТО возложена обязанность вести учет граждан, сохранивших право на получение социальной выплаты для приобретения жилого помещения за границами ЗАТО, определять размер указанной выплаты, осуществлять контроль за соблюдением

³⁰ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст. 15, ч. 4

³¹ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (обе редакции), ст. 17, ч. 3

³² Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст.ст. 14.1, 15.1, 16.1

³³ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (обе редакции), ст. 19

³⁴ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 16, ч. 3; ст. 16.2, ч.ч. 2, 3

³⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 17, ч. 1.2

гражданами условий ее получения; а также этим органам дано право оплачивать стоимость проезда граждан и членов их семей от прежнего места жительства до нового места жительства и стоимость провоза багажа. Эти обязанности и права – ни что иное, как отдельные государственные полномочия.

И завершающим, окончательно подтверждающим логику внесенных в части установления вопросов местного значения и полномочий по их решению изменений и дополнений, является положение о том, что перечень вопросов местного значения в определенных (уже рассмотренных нами) случаях может быть изменен и без внесения изменений и дополнений в Федеральный закон³⁶, что ранее принципиально не предусматривалось³⁷. Об этом мы уже упоминали выше при рассмотрении первого блока регулируемых Федеральным законом вопросов.

В качестве гарантий финансового обеспечения осуществления возложенных на органы местного самоуправления отдельных государственных полномочий выступала норма, согласно которой положения законов о наделении органов местного самоуправления этими полномочиями могли вводиться законами о бюджетах на очередной финансовый год, если в них предусматривались необходимые субвенции³⁸. Впоследствии данная норма была исключена³⁹.

Федеральный закон дополнен нормой, допускающей возложение на органы местного самоуправления обязанности использовать по определенному назначению передаваемые в муниципальную собственность материальные объекты, необходимые для осуществления отдельных государственных полномочий⁴⁰, что не предусматривалось первой редакцией закона⁴¹. Это кажется вполне логичным, но, с позиций и Конституции Российской Федерации, и гражданского законодательства, нарушает права собственника (органов местного самоуправления) самостоятельно управлять (распоряжаться) своей (после передачи – муниципальной) собственностью.

Допускается также не предусмотренное ранее⁴² участие органов местного самоуправления в осуществлении отдельных государственных полномочий, не переданных им в установленном порядке, за счет собственных средств⁴³. С одной стороны, это расширяет полномочия органов местного самоуправления; с другой стороны – нарушает принцип «ресурсы за полномочиями»,

³⁶ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 18, ч. 1

³⁷ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст. 18, ч. 1

³⁸ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст. 19, ч. 7

³⁹ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 19

⁴⁰ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 19, ч. 8

⁴¹ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст. 19

⁴² Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст. 20

⁴³ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 20, ч.ч. 4.1, 5

положенный в основу первоначальной концепции. Причем, здесь речь идет не о полномочиях, необходимых для решения местных задач, а именно о государственных полномочиях.

В целом, все рассмотренные в этом блоке изменения и дополнения, как и в предыдущих блоках, изменяют концепцию и Федерального закона, и модели местного самоуправления.

Блок четвертый. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления

Подход Комиссии к формулированию принципиальных позиций по этому блоку вопросов прямо следует из позиций, сформулированных в первом из рассматриваемых блоков. Он состоит в том, что здесь основными вопросами, подлежащими регулированию, являются права граждан; и поэтому следует их регулирование, защиту и контроль закрепить за федеральным уровнем власти, а решение вопросов организационного порядка и учета местных особенностей – за самими муниципальными образованиями⁴⁴.

Изменениями и дополнениями, внесенными в Федеральный закон, в противоречие с этим (как отмечалось и в первом блоке вопросов) к полномочиям субъектов Российской Федерации отнесено установление видов избирательных систем, применяемых при муниципальных выборах, и условий их применения⁴⁵; а также порядка назначения и проведения опроса граждан⁴⁶.

В этом блоке надо еще раз отметить и то, что уже отмечалось выше: в ряде случаев голосование граждан, как наиболее демократичная форма при решении важнейших для населения муниципального образования вопросов, заменена на принятие решений представительным органом муниципального образования.

Блок пятый. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления

Предельно строгая концептуальная позиция в отношении органов местного самоуправления и их структуры закреплена в Конституции Российской Федерации: «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»⁴⁷ и «Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно»⁴⁸. Если воспринимать эти положения Конституции буквально, то никакого законодательного регулирования не предполагается. В действительности в этой части имеются вопросы, на которые законодатель может ответить принятием соответствующих норм. А это вопросы: что такое структура органов местного самоуправления? какие органы местного самоуправления могут создаваться? какова процедура определения населением структуры органов местного самоуправления?; и еще ряд менее значимых вопросов, ответа на которые вряд

⁴⁴ Пояснительная записка к предложениям по новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Рабочие материалы Комиссии, 2002

⁴⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 23, ч.ч. 3, 3.1

⁴⁶ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 31, ч. 4

⁴⁷ Конституция Российской Федерации, ст.12

⁴⁸ Конституция Российской Федерации, ст. 131, ч. 1

ли можно ожидать непосредственно от населения. В какой мере эти вопросы может урегулировать законодатель, не совсем ясно, но Комиссия сочла возможным предложить представленный ниже вариант разграничения полномочий по решению данных вопросов⁴⁹.

За Российской Федерацией закрепляются:

- установление обязательности наличия выборных органов местного самоуправления (в частности, представительного) и выборных должностных лиц местного самоуправления;
- установление федеральных гарантий избирательных прав граждан при выборах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- регулирование порядка проведения муниципальных выборов;
- установление исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления;
- установление статуса депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления;
- установление ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;
- регулирование муниципальной службы.

К полномочиям субъектов Российской Федерации относятся:

- регулирование вопросов наименования органов и должностных лиц местного самоуправления;
- установление дополнительных гарантий депутатам, выборным должностным лицам местного самоуправления.

Муниципальные образования осуществляют:

- самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления (в т.ч., установление наличия главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц местного самоуправления);
- определение численного состава представительного органа местного самоуправления;
- установление наименований органов и должностных лиц местного самоуправления;
- определение порядка формирования органов и должностных лиц местного самоуправления (за исключением порядка проведения муниципальных выборов);
- определение компетенции органов и должностных лиц местного самоуправления;
- установление подотчетности органов и должностных лиц местного самоуправления;
- регулирование вопросов организации и деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления;
- решение вопроса о наделении органов местного самоуправления статусом юридических лиц;
- регламентацию муниципальной службы.

⁴⁹ Пояснительная записка к предложениям по новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Рабочие материалы Комиссии, 2002

Детализация и порядок реализации этих полномочий, а также решение других вопросов в этой области регулирования осуществлены при разработке проекта Федерального закона.

Федеральным законом в первоначальной редакции предписывалось в каждом муниципальном образовании в обязательном порядке иметь местную администрацию⁵⁰, никаких исключений из этого не предусматривалось⁵¹. Дополнениями в закон допущена возможность осуществления администрацией муниципального района полномочий администрации поселения-административного центра муниципального района⁵². Это уже принципиальное изменение одного из положений Федерального закона, но, кроме того, здесь усматривается и наделение администрации муниципального района несвойственными ей полномочиями (не по решению вопросов местного значения межпоселенческого характера), и фактическое подчинение администрации муниципального района представительному органу поселения в части принятых полномочий администрации поселения.

В блоках вопросов, посвященных принципам правового регулирования местного самоуправления и гражданскому участию в осуществлении местного самоуправления, мы уже отмечали расширение полномочий субъектов Российской Федерации по регулированию формирования, организации и деятельности органов местного самоуправления, снижение уровня участия населения в решении данных вопросов. Уместно отметить это и здесь, а именно то, что законами субъектов Российской Федерации (а не федеральными законами и уставами муниципальных образований, как предусматривалось ранее) в соответствии с внесенными в Федеральный закон изменениями и дополнениями могут регулироваться:

- в целом вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления⁵³;
- вопросы, связанные со структурой и формированием органов местного самоуправления в случаях преобразования городского округа в городской округ с внутригородским делением либо создания внутригородских районов, а также городского округа с внутригородским делением в городской округ⁵⁴;
- порядок формирования представительного органа муниципального района и городского округа с внутригородским делением⁵⁵;
- численность депутатов представительного органа городского округа с внутригородским делением и внутригородского района⁵⁶;

⁵⁰ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст. 34, ч.ч. 1, 2

⁵¹ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст. 37

⁵² Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 34, ч. 2

⁵³ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 34, ч. 3

⁵⁴ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 34, ч. 5.1

⁵⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 34, ч.ч. 4, 5

⁵⁶ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 34, ч. 7.1

- порядок избрания главы муниципального образования и его полномочия⁵⁷.

Избрание главы муниципального образования ранее могло осуществляться двумя способами: либо на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава⁵⁸. В том и в другом случаях должность главы муниципального образования могло занять лицо, имеющее мандат от населения. Внесенными в Федеральный закон изменениями и дополнениями допускается возможность «выборов» главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса⁵⁹. Для придания видимости легитимности такому лицу изменения и дополнения введены в целый ряд положений Федерального закона. В частности, конкурсная комиссия представляет на «выборы» представительному органу не менее двух кандидатов; эти кандидаты не должны иметь ограничений пассивного избирательного права⁶⁰. Но это не делает избранного таким способом главу муниципального образования представителем интересов населения и не предопределяет его ответственность перед населением.

Если в первой редакции Федеральный закон допускал установление дополнительных требований к кандидатам на должность главы местной администрации⁶¹, то теперь допускаются и требования к профессиональному образованию и/или профессиональным знаниям и навыкам кандидатов на должность главы муниципального образования⁶². Это при том, что профессии «глава муниципального образования» не существует, а, значит, требования могут устанавливаться произвольно, сужая круг кандидатов.

В продолжение логики новой конструкции избрания главы муниципального образования допускается (в отличие от первой редакции Федерального закона⁶³), что избранный представительным органом муниципального образования глава муниципального образования может возглавлять местную администрацию⁶⁴.

Все остальные изменения и дополнения в этом блоке вопросов касаются формирования конкурсных комиссий для проведения конкурсов на занятие должностей главы местной администрации и главы муниципального образования. Прежний подход состоял в том, что участие представителей

⁵⁷ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 36, ч. 2

⁵⁸ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст. 36, ч. 2, п. 1

⁵⁹ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 36, ч. 2, п. 1

⁶⁰ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 36, ч. 2.1

⁶¹ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст. 37, ч. 4

⁶² Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 36, ч. 2.1

⁶³ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст. 36, ч. 2, п. 3

⁶⁴ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 36, ч. 2, п. 5

«вышестоящих» органов власти в работе конкурсных комиссий допускается в связи с тем, что органы местного самоуправления могут осуществлять отдельные государственные полномочия. При этом представители органов местного самоуправления должны иметь большинство в составе конкурсных комиссий, т.к. основные полномочия кандидатов на занятие должностей связаны с решением вопросов местного значения. Поэтому представители органов государственной власти участвуют в работе конкурсных комиссий муниципальных районов и городских округов, а их численность составляет одну треть от общего числа членов конкурсной комиссии. Конкретные представители органов государственной власти назначаются законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Всем этим обеспечивается баланс интересов различных уровней и ветвей публичной власти. Такой подход реализован в первоначальной редакции Федерального закона⁶⁵. В редакции Федерального закона на 28.12.2016 г. подход принципиально изменен⁶⁶. В число членов конкурсной комиссии в поселении, во внутригородском районе входят представители муниципального района или городского округа соответственно, хотя никакие полномочия муниципального района (городского округа) на органы местного самоуправления поселения (внутригородского района) не возлагаются. Число представителей «вышестоящего» уровня власти увеличено до половины от числа всех членов конкурсной комиссии, а названные представители назначаются высшим должностным лицом этого уровня без участия законодательных (представительных) органов.

В итоге почти полностью утрачена самостоятельность населения в определении структуры органов местного самоуправления и в непосредственном участии в формировании этих органов, а сами органы все более вписываются в «вертикаль» власти и попадают в еще большую зависимость от органов государственной власти.

Блок шестой. Муниципальные правовые акты

Согласно первой редакции Федерального закона глава муниципального образования в зависимости от того, какие полномочия он исполнял – председателя представительного органа муниципального образования или главы местной администрации, издавал муниципальные правовые акты либо по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования, либо по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, а также по вопросам организации работы местной администрации⁶⁷. Внесенными в Федеральный закон изменениями и дополнениями главе муниципального

⁶⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст. 37, ч. 5

⁶⁶ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 36, ч. 2.1; ст. 37, ч. 5

⁶⁷ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст. 43, ч.ч. 4, 6

образования предоставлено право издавать муниципальные правовые акты и по иным вопросам, отнесенным к его компетенции уставом муниципального образования в соответствии с Федеральным законом, другими федеральными законами⁶⁸. Изменение принципиальное, расширяющее полномочия главы муниципального образования как лица, наделенного собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, хотя и не противоречащее базовым принципам местного самоуправления.

Не была ранее предусмотрена обязанность органа местного самоуправления (должностного лица местного самоуправления) незамедлительно приостанавливать действие муниципального правового акта, не имеющего нормативного характера, по предписаниям каких-либо лиц или органов без судебного решения, за исключением актов по вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий⁶⁹. В редакции на 28.12.2016 г. такая обязанность предусмотрена в случае получения предписания Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей⁷⁰. Это уже принципиальное изменение, но не совсем ясно, в какой логике оно сделано. Если идти по этому пути, то в первую очередь надо было бы предоставить такие же права уполномоченным по правам человека, по правам ребенка, что представляется более важным; однако никакие дополнения относительно других уполномоченных в Федеральный закон не внесены.

Блок седьмой. Экономическая основа местного самоуправления

В части экономической основы местного самоуправления в Федеральный закон внесено три группы изменений и дополнений. Во-первых, в связи с изменением компетенции муниципальных образований и введением новых видов муниципальных образований, о чем было сказано выше, допущено нахождение в муниципальной собственности имущества, необходимого для реализации вновь предоставленных и разграниченных полномочий⁷¹. Во-вторых, вследствие введения новых видов муниципальных образований предусмотрено наличие консолидированных бюджетов городских округов с внутригородским делением⁷². В-третьих, достаточно детальное регулирование вопросов формирования и исполнения местных бюджетов, межбюджетных отношений заменено отсылками к Бюджетному и Налоговому кодексам Российской Федерации⁷³.

Все эти изменения и дополнения существенны, но самостоятельного значения не имеют, т.к. являются следствием других изменений и дополнений, а также закономерного перехода к регулированию налоговых, бюджетных и

⁶⁸ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 43, ч. 4

⁶⁹ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст. 48

⁷⁰ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 48, ч. 1

⁷¹ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 50, ч. 1, п.п. 4, 5

⁷² Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 52, ч. 1

⁷³ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. ст. 53, 55, 57 – 65

межбюджетных отношений в рамках налогового и бюджетного законодательства.

Блок восьмой. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Контроль и надзор за их деятельностью

В отношении лиц, избранных населением на муниципальных выборах, в соответствии с Федеральным законом в первой редакции применялся очевидный принцип: кто избрал, тот и отзывает; т.е. население отзывает выборное лицо посредством проведения голосования⁷⁴. Новой статьей Федерального закона предусмотрена возможность удаления главы муниципального образования (в том числе избранного населением) в отставку представительным органом муниципального образования⁷⁵, т.е. волеизъявление населения подменяется волеизъявлением ограниченного числа депутатов.

Блок девятый. Особенности организации местного самоуправления

В отношении организации местного самоуправления в городах федерального значения было установлено немало особенностей, отличающих эти города от других субъектов Российской Федерации. Эти особенности связаны в основном с обеспечением единства городского хозяйства и не касаются структуры органов местного самоуправления⁷⁶. В результате внесенных дополнений допущено, что в этих городах во внутригородских муниципальных образованиях местная администрация может не формироваться⁷⁷. А это может означать одно из двух: либо исполнительно-распорядительные полномочия по вопросам местного значения будут осуществляться органами государственной власти (что прямо противоречит Конституции Российской Федерации), либо вопросы местного значения внутригородских муниципальных образований будут «выхолощены» до такой степени (перестанут быть публично-властными), что для их решения исполнительно-распорядительная деятельность не потребуется. В любом из этих случаев говорить о местном самоуправлении как об уровне публичной власти уже не имеет смысла.

Обобщая частные результаты проведенного анализа, можно утверждать, что концептуальные изменения и дополнения внесены во все главы Федерального закона, определяющие модель местного самоуправления. Это коснулось и правового регулирования организации и деятельности местного самоуправления, и его территориальной организации, и компетенции, и участия населения, и структуры органов, и их ответственности и т.д. Главное в этих изменениях и дополнениях – все большая утрата самостоятельности населения и органов местного самоуправления, все большая зависимость от органов государственной власти и, пусть и в завуалированном виде, встраивание в так

⁷⁴ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст. 71; ст. 24, ч.ч. 1, 2, 3

⁷⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 74.1

⁷⁶ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (первая редакция), ст. 79

⁷⁷ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (редакция на 28.12.2016 г.), ст. 79, ч. 3

называемую «вертикаль» власти. В рассмотренной на конец 2016 года редакции Федеральный закон все тот же по реквизитам, но другой по своей сути. И эта трансформация закона и модели местного самоуправления, являющегося одной из основ конституционного строя, произошла без формального отказа от прежней концепции и без обсуждения и принятия каких-либо новых концептуальных документов.