

МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА В РОССИИ: ОСНОВНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

Е. Ю. Комлев

*заведующий кафедрой судебной власти, гражданского общества
и правоохранительной деятельности юридического института
Российского университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы,
кандидат юридических наук, доцент
komlev_eju@pfur.ru*

В статье анализируются положения нового Федерального закона РФ о местном самоуправлении. Акцент сделан на новых подходах к понятию местного самоуправления, территориальным, функциональным и организационным основам местного самоуправления. Выявлены основные изменения с учетом тенденций развития законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении.

Ключевые слова: местное самоуправление; муниципальная власть; публичная власть; муниципальная реформа.

Вопросы организации местного самоуправления всегда находились в фокусе внимания законодателя в современной России. За прошедшие после принятия Конституции РФ годы в России принят уже третий Федеральный закон о местном самоуправлении. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» больше остальных по содержанию соответствовал своему названию. Он действительно содержал лишь общие принципы организации муниципальной власти, предоставляя широкие возможности по правовому регулированию местного самоуправления субъектам федерации и самим муниципальным образованиям. В нем в достаточно общем виде регламентировались территориальные, функциональные и организационные основы местного самоуправления. Такой подход вполне применим в федеративных государствах. Вместе с тем, учитывая заметный контраст нового (по сравнению с советским периодом) подхода к организации публичной власти в целом и муниципальной – в частности, следует констатировать, что подходящей нормативной, политической и социальной базы для реализации такого подхода в России на момент принятия и действия Федерального закона № 154-ФЗ сформировано не было, ни на федеральном уровне, ни на региональном.

В условиях продолжавшегося строительства федерализма в новых реалиях, реализация норм Федерального закона № 154-ФЗ на практике не могла не столкнуться с многочисленными трудностями. Об этом свидетельствует и довольно многочисленная практика Конституционного Суда, который нередко признавал законы субъектов Российской Федерации противоречащими Конституции, разъясняя смысловое содержание конституционных норм о местном самоуправлении. В условиях отсутствия подробного федерального регулирования региональные законодатели нередко использовали предоставленную им дискрецию не в целях развития, а в целях ограничения местного самоуправления [1, с. 58–66].

Следующим этапом нормативно-правового регулирования местного самоуправления в России стало принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Принятие данного закона значительно изменило подход к правовому регулированию местного самоуправления: на федеральном уровне были урегулированы многие вопросы, которые ранее подобной регламентации не получили. Это касается территориальных основ (закрепление конкретного перечня видов муниципальных образований), статуса органов местного самоуправления (порядок их формирования, полномочия, ответственность), компетенции местного самоуправления, форм участия населения в осуществлении местного самоуправления [2, с. 345–264].

По мнению Т. Я. Хабриевой, одной из основных задач Федерального закона № 131-ФЗ стало обеспечение «стабильности и единообразия базовых организационных основ построения местного самоуправления с сохранением возможности определения конкретных элементов взаимосвязей органов местного самоуправления между собой по решению самого местного сообщества уставом муниципального образования» [3, с. 14].

В рамках конституционной реформы 2020 г. в текст Конституции России были внесены значительные изменения, в том числе касающиеся норм о местном самоуправлении. Ключевым из них видится конституционализация понятий «публичная власть» и «единая система публичной власти». Указанные понятия ранее использовались в практике Конституционного Суда РФ, но прежде всего для обозначения муниципальной власти как разновидности публичной власти. В тексте Конституции данные понятия получили схожее, но все же не тождественное значение.

По итогам реформы был принят Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 14-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», и очевидным было принятие нового закона о местном самоуправлении. В результате, после многочисленных обсуждений, был принят Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Наиболее важными видятся следующие положения нового закона о местном самоуправлении:

1. Изменение подходов к понятийно-категориальному аппарату. Был изменен подход к определению самого понятия местного самоуправления. Вместо «формы осуществления народов своей власти...» под местным самоуправлением теперь предложено понимать «форму самоорганизации граждан в целях осуществления народом своей власти...». Упоминание о самостоятельности решения соответствующих вопросов на местах в новом законе осталось, а вот указания на то, что они решаются «населением под свою ответственность», в определении больше не содержится. Последнее выглядит логичным, поскольку ответственность за осуществление полномочий на местном уровне несут скорее органы местного самоуправления, чем население.

Помимо этого, вместо понятия «вопросы местного значения» в новом законе используется понятие «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения». Нельзя утверждать, что само по себе данное изменение носит масштабный характер хотя бы потому, что прежним законом в ст. 2 вопросы местного значения определялись в качестве вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. На первый взгляд понятие «вопросы местного значения» видится более широким. Однако практическое влияние изложенных изменений еще предстоит проанализировать.

2. Акцент на необходимости учета особенностей отдельных территорий. Представляется, что новый закон уделяет данному вопросу повышенное внимание. Так, ч. 5 ст. 4

закреплено, что принимаемые по вопросам местного самоуправления нормативные правовые акты разного уровня «должны учитывать социально-экономические, природно-климатические, территориальные и иные особенности местности, а также исторические, культурные, национальные и иные местные традиции...». Упомянуто об этом, но в нескольких иных формулировках, в ст. 7 (в части наименования муниципальных образований), ст. 8 (официальные символы муниципальных образований), ст. 9 (в качестве исключения для сохранения двухуровневой модели территориального устройства), ст. 15 в части определения административного центра муниципальных образований. Вероятно, это связано с характером принятых изменений в части изменения территориальных, организационных и функциональных основ местного самоуправления. Однако для того, чтобы закрепленные Федеральным законом принципы учета соответствующих особенностей обеспечивались на практике, представляется, необходимы дополнительные гарантии и механизмы. Особая роль в этом вопросе принадлежит судам.

3. Территориальные основы организации местного самоуправления. Одним из наиболее дискуссионных при обсуждении проекта нового Федерального закона стал вопрос о полном переходе к одноуровневой модели муниципально-территориального устройства. Изначально проект закона предусматривал именно такой подход. Он же сохранился в итоговом тексте закона в качестве базового, однако предусмотрены и исключения. В соответствии с ч. 7 ст. 9 Федерального закона № 33-ФЗ в субъектах РФ, имеющих социально-экономические, исторические, национальные и иные особенности, регулирование вопросов организации местного самоуправления может осуществляться с учетом особенностей, предусматривающих возможность сохранения установленной законом субъекта РФ территориальной организации местного самоуправления с осуществлением местного самоуправления в видах муниципальных образований, указанных в Федеральном законе.

Ст. 89 закона посвящена особенностям организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, образующих двухуровневую систему организации. Ее основу составляют положения прежнего закона о поселениях и муниципальных районах. Несмотря на наличие возможности сохранения двухуровневой модели муниципально-территориальной организации, такая возможность сохраняется в качестве подлинного исключения. В качестве базовой модели новым законом предусмотрена именно одноуровневая модель, и его нормы, безусловно, сформулированы прежде всего исходя из указанной модели. Очевидно, что в сохранившихся поселениях и муниципальных районах могут возникнуть трудности в применении норм закона, особенно в части разграничения полномочий органов местного самоуправления.

4. Правовой статус органов местного самоуправления. Последние годы в фокусе внимания законодателя, правоприменителей и научного сообщества находится вопрос об отдельных элементах правового статуса органов местного самоуправления. Среди них выделяется вопрос о порядке формирования органов местного самоуправления и избрания должностных лиц. Признанный в рамках постановления Конституционного Суда по «Иркутскому делу» конституционным подход с применением конкурсной комиссии и косвенным влиянием высшего должностного лица субъекта федерации на процедуру избрания главы муниципального образования стал в некотором смысле отправной точкой. Последовавшая конституционализация соответствующих положений, а также дополнение отдельных федеральных законов положениями о согласовании при назначении отдельных должностных лиц давали основания полагать о расширении сложившейся практики.

Новым законом расширен перечень способов избрания главы муниципального образования. К ранее предусмотренным добавился еще один – избрание представительным органом из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта федерации. Для административных центров (столиц) субъектов федерации данный способ избрания главы муниципального образования является обязательным, для остальных муниципальных образований – опциональным.

Еще одним наглядным подтверждением взаимосвязи высшего должностного лица субъекта федерации и главы муниципального образования является норма ч. 20 ст. 19 рассматриваемого закона, согласно которой в соответствии с принципом единства системы публичной власти глава муниципального образования одновременно замещает государственную должность субъекта РФ и муниципальную должность. Данная норма требует конкретизации как минимум в части правовых последствий замещения главой муниципального образования упомянутой государственной должности. Видится неправильным полагать, что само по себе такое указание является достаточным, например, для расширения оснований и упрощения механизмов привлечения главы муниципального образования к ответственности в виде отрешения от должности.

Отметим, что подобный подход известен зарубежным правовым порядкам, в частности, государствам Латинской Америки [4]. В то же время, в государствах Латинской Америки нередко реализован подход, согласно которому среди функций органов местного самоуправления указывается реализация государственной политики на муниципальном уровне. Учитывая изложенное, норму ч. 20 ст. 19 Закона № 33-ФЗ также уместно рассматривать в указанном контексте, что соответствует реализации принципа единства публичной власти. Но для этого необходимо внести соответствующие уточнения в законодательство.

5. Компетенция местного самоуправления. Одним из центральных вопросов нового закона о местном самоуправлении является новый подход к определению компетенции местного самоуправления. Закон закрепляет следующие виды полномочий органов местного самоуправления:

1) Собственные полномочия, которые не подлежат перераспределению между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта федерации);

2) Презюмируемые по общему правилу собственные полномочия, но которые могут быть перераспределены для осуществления органами государственной власти субъектов федерации;

3) Полномочия, которые презюмируются собственными для органов государственной власти субъектов федерации, но могут быть перераспределены для осуществления органами местного самоуправления

4) Переданные государственные полномочия.

Важное значение в данном вопросе приобретает финансовое обеспечение осуществления полномочий – одна из ключевых проблем местного самоуправления не только в России, но и в большинстве современных государств. Законодателем предпринята попытка гарантировать финансовое обеспечение полномочий органов местного самоуправления. Так, перераспределение в пользу субъектов федерации полномочий не влечет перераспределения доходов между местным и региональным бюджетом (ч. 12 ст. 32 Закона). В то же время перераспределение полномочий, которые новым законом презюмируются полномочиями субъектов федерации, для осуществления их органами местного

самоуправления предполагает передачу в бюджеты муниципальных образований нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов.

Обратим внимание на то, что ряд вопросов пока не получили своего регулирования. Среди них – вопрос о подходах к определению природы публичной власти и роли и места местного самоуправления в единой системе публичной власти. Представляется, что общих определений, содержащихся в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», едва ли достаточно, на что обоснованно указывается в юридической науке [5, с. 49–62]. Очевидно, что закон, в названии которого содержится указание на единую систему публичной власти, нуждается в более подробной регламентации вопроса о роли и месте местного самоуправления в единой системе публичной власти. Указание на то, что «в соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти», является фактически констатацией и повторением конституционных норм.

Особо следует отметить вопрос судебной защиты местного самоуправления. В российской и зарубежной науке признается, что одним из основных механизмов защиты прав местного самоуправления является конституционное правосудие. Данный элемент правового статуса муниципальных образований обоснованно привлекает повышенное внимание ведущих отечественных [6, с. 22–38] и зарубежных ученых [7, с. 240]. Несмотря на то, что Конституционный Суд признал право органов местного самоуправления на подачу соответствующих жалоб, уточнение процессуальных аспектов в этой части видится обоснованным и своевременным, однако данный вопрос не получил должной регламентации в новом законе о местном самоуправлении. Представляется, что дополнение законодательства в части регулирования вышеуказанных вопросов должно стать приоритетным в ближайшие годы.

Библиографический список

1. Баженова, О. И. Муниципальный округ: новое решение старой проблемы или новая проблема организации местного самоуправления в России / О. И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 1. – С. 58–66.
2. Шугрина, Е. С. Органы местного самоуправления: новые подходы к правовому регулированию / Е. С. Шугрина // Lex russica (Русский закон). – 2007. – № 2 (66). – С. 245–264 с.
3. Хабриева, Т. Я. Современная конституция и местное самоуправление / Т. Я. Хабриева // Журн. рос. права. – 2005. – № 4 (100). – С. 10–18.
4. Еремян, В. В. Публичное право стран Латинской Америки: в 2 т. Т. 1. Становление и развитие институтов местного самоуправления (от городов-государств до конца XX в.) / В. В. Еремян. – М. : Международные отношения, 2016. – 624 с.
5. Кожевников, О. А. Единая система публичной власти: дискуссионные аспекты нормативной регламентации / О. А. Кожевников, А. Н. Костюков, А. А. Ларичев // Правоприменение. – 2022. – № 6 (3). – С. 49–62.
6. Гриценко, Е. В. Защита прав местного самоуправления средствами Конституционного правосудия в России и Германии / Е. В. Гриценко, В. Розмари // Журн. конституционного правосудия. – 2015. – № 4. – С. 22–38.
7. Santiago García Aranda. La autonomía local en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional // Revista de derecho UNED. – 2016. – № 18. – p. 240 [Электронный ресурс]. URL: <http://e-spacio.uned.es/fez/view/bibliuned:RDUNED-2016-18-5035>.