

СЛОВО РЕДАКТОРА

В первом номере журнала «Муниципалитет» за этот год мы обращались к новому федеральному закону о местном самоуправлении, точнее, на тот момент – к его проекту, получившему название «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Его обсуждение заняло три с лишним года (!) (внесен в Государственную Думу 16 декабря 2021 г.), что вызвало множество вопросов, недоумений и комментариев на тему встраивания органов местного самоуправления в систему публичной власти. Она ведь теперь единая, но по-прежнему делимая на государственную и муниципальную властные ветви, о чем свидетельствует Конституция РФ (ст. 12) и вторящий ей новый закон: органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ч. 6 ст. 1).

И вот, наконец, закон принят. Есть повод заострить внимание на его некоторых особенностях.

Во-первых, хотя закон и подписан Президентом 20 марта (что следует считать официальной «датой рождения»), но вступил он в силу лишь спустя три месяца (с 19 июня 2025 г.), правда, не в полном объеме. Срок действия четырех статей отложен до 1 января 2027 г. Имеет смысл назвать их. Речь идет о полномочиях органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (ст. 32), правах органов местного самоуправления на осуществление полномочий, им не принадлежащих (ст. 37), муниципальном контроле (ст. 39). Ждет своей очереди также ч. 23 ст. 89, призванная регулировать особенности организации двухуровневой системы местного самоуправления.

Во-вторых, он стал третьим по счету законодательным актом о местном самоуправлении, принятым в современной России. Напомню, что первый закон об общих принципах организации местного самоуправления появился в 1995 г., второй – в 2003 г. А если брать в расчет

закон «О местном самоуправлении в РСФСР» 1991 года, то и вовсе четвертый. Много это или мало за тридцать пять лет? Мнения на этот счет наверняка разойдутся. Очевидно одно – местное самоуправление как институт, явление, феномен (называйте как угодно), признанное во всем мире, никак не может безболезненно вписаться в российскую действительность. В исторической ретроспективе оно то признавалось в царской России, то безоговорочно отрицалось в советский период. Что до Российской Федерации, то здесь местное самоуправление изначально строилось на основе децентрализации власти и управления, теперь же, напротив, – на началах централизации, совершенствования властной вертикали и единства системы.

В-третьих, импульс этой тенденции задал ФЗ № 131, который еще в 2003 г. заметно усилил влияние федерального центра в регулировании территориального устройства местного самоуправления, регламентации порядка формирования и деятельности муниципальных органов власти. Если в начале 2000-х гг. правовая регламентация местного самоуправления развивалась по схеме: главное, общее – за федеральной властью, отдельные детали – за субъектами РФ, воспроизведение и точечная конкретизация законодательных норм – за муниципальными образованиями¹, то в период 2010–2020 гг. явно наметился новый поход. Федералы предпочли активно наделять регионы правами по принятию законов, обеспечивающих единообразие местного самоуправления.

К примеру, федеральный законодатель, закрепивший в ФЗ № 131 различные способы избрания глав муниципальных образований, предложил субъектам РФ в собственных законодательных актах конкретизировать эти варианты и сделать их обязательными для муниципалитетов. В итоге доминирующим в стране стал отказ от прямых выборов, и как результат – избрание глав муниципалитетов депутатами местных представительных

¹ См. подробнее: Выдрин И. В. Муниципальное право России: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма. 2023. С. 42.

органов. Важно подчеркнуть, что и местное сообщество, и муниципальные органы власти оказались непричастными к решению данного вопроса. Они вынужденно фиксировали эти и другие изменения в уставах своих муниципальных образований, очутившись в роли исполнителей воли вышестоящей власти и не более того.

Аналогично произошло с процедурами формирования местной представительной власти. Она по-прежнему избирается населением, но по избирательным системам, предложенным сверху, хотя в течение довольно длительного периода муниципалитеты самостоятельно определяли, по каким правилам избираться депутатам. В настоящее время все иначе. Поскольку «популярной» у федеральной власти является смешанная избирательная система, она и предложена в качестве единственной для всех крупных муниципальных образований. Но как она внедрялась на местах практически? Опять же посредством региональных законов, устанавливающих пропорции депутатов, избираемых в одномандатных округах (мажоритарная система) и по спискам политических партий (пропорциональная система).

В качестве примера приведем Екатеринбургскую городскую Думу, состоящую в настоящее время из 35 депутатов. Двадцать пять из них избираются по мажоритарной системе, 10 – по системе пропорционального представительства. А несколькими годами ранее закон Свердловской области требовал избирать половину депутатов по одномандатным округам, а ее вторую часть – по спискам партий. И чтобы обеспечить это равенство в полном объеме, Дума Екатеринбурга вынужденно пошла на увеличение численности депутатов до 36 чел. Соответственно менялся устав города, «нарезка» избирательных округов (их на тот момент было 18) и т. п. Словом, всё это – меры, обусловленные исполнением региональных и федеральных законов. Новый закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» сохраняет приверженность такому курсу.

В-четвертых, он вырос в объеме и превзошел в этом отношении своего предшественника. В новом законе 94 статьи вместо 86 в ФЗ № 131. В частности, выделены в отдельные статьи ограничения и ответственность лиц, замещающих муниципальные должности (ст. 27, 28). Новинкой стала статья, нормы которой регламентируют встречи депутатов с избирателями (ст. 26). Более детально регулируются полномочия муниципальных органов власти с одновременным отказом от перечисления их предметов (сфер) ведения, которые прежде назывались «вопросы местного

значения». Сейчас они именуются «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» (ст. 32).

Начнем краткую характеристику отдельных нормативных новаций именно с этого. Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» продолжил соперничество конкурирующих с советских времен научных и законодательных подходов к правовому выражению компетенции публичных органов. Известные советские государствоведы О. Е. Кутафин и К. Ф. Шеремет полагали, что компетенция представляет собой органическое единство предметов ведения и полномочий². Данная точка зрения нашла отражение в ряде законодательных актов прошлого. К примеру, в Законе РСФСР от 20 ноября 1980 г. «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР» гл. 2 именовалась «Компетенция краевого, областного Совета народных депутатов». Находящиеся в этой главе статьи назывались «Полномочия в области финансово-бюджетной работы», «Полномочия в области планирования, материально-технического снабжения, учета и отчетности» и т. д., которые в свою очередь содержали развернутый перечень прав и обязанностей (полномочий) местных Советов данного уровня в области бюджетирования и планирования. Ясность и нормативная четкость полномочий Советов в установленных сферах деятельности позволяли составить исчерпывающее впечатление о компетенции местных органов власти того времени, не вызывали серьезных трудностей в правоприменении соответствующих нормативных установок.

Между тем, видный советский ученый-административист Б. М. Лазарев считал, что предметы ведения не являются самостоятельным элементом компетенции, поскольку они не могут существовать в отрыве от полномочий органов власти. А потому, по его мнению, компетенция охватывает лишь права и обязанности по решению тех или иных вопросов³. «Лазаревский» подход нашел применение, в частности, в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В нем многие вопросы местного значения (предметы ведения) звучали как полномочия: «владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью», «содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений» и др.

Его преемник – ФЗ № 131 – вновь вернулся к двухэлементной структуре компетенции, фиксируя своими нормами предметы ведения (вопросы местного значения) муниципальных органов власти разных уровней и их полномочия. Как уже

² Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов. М., 1982. С. 26–36.

³ Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 241, 243.

было сказано выше, Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» отказался от такого подхода, определив лишь полномочия местных дум, администраций и глав муниципалитетов.

Серьезные возражения на стадии проекта закона встретила норма, упраздняющая двухуровневую систему территориального устройства местного самоуправления. Чтобы было понятно, речь идет об упразднении городских и сельских поселений в качестве самостоятельных муниципалитетов, а таковых в России было подавляющее большинство. Становление двухуровневой системы местного самоуправления в основном связывается с ФЗ № 131, который расширил видовой перечень муниципальных образований, включив в них сельские и городские поселения. С принятием нового закона взят курс на укрупнение муниципалитетов, с включением деревень, сёл, поселков, городов районного подчинения (бывших самостоятельными муниципальными образованиями) в состав муниципальных и городских округов на правах населенных пунктов без муниципального статуса.

В конечном счете, задержка с принятием закона была обусловлена в том числе спором за право субъектов РФ решать самим, что предпочтительнее: одно- или двухуровневая система территориальной организации местного самоуправления. За сохранение сельских муниципалитетов горячо ратовали, к примеру, в Республике Татарстан. С учетом этого обстоятельства председатель Государственной Думы В. В. Володин предложил включить в текст закона норму, позволяющую регионам решать эти вопросы по собственному усмотрению⁴. Вид муниципального образования, сказано в ст. 9 ФЗ от 20 марта 2025 г., определяется законом субъекта Российской Федерации в соответствии с установленными требованиями. При этом регионы, имеющие социально-экономические, исторические, национальные и иные особенности, вправе сохранить муниципальные образования в виде сельских и городских поселений и даже муниципальных районов.

Несколько слов об органах местного самоуправления. Сохранилась их прежняя структура (правильнее сказать, «система»): представительный орган, глава муниципалитета, местная администрация (обязательные) и иные органы, к которым обычно относят контрольно-счетные органы муниципальных образований (счетные палаты). Последние формально законом к обязательным не отнесены, но практика свидетельствует об обратном.

ФЗ от 20 марта 2025 г. содержит массу положений, ссылок, указывающих на привязку органов местного самоуправления к системе публичной власти. За счет чего обеспечивается ее единство? Достаточно сказать, что наименования органов местного самоуправления определяются законом субъекта РФ. Региональными законами устанавливаются также порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность и подконтрольность органов местного самоуправления. Аналогичным образом определяется численность депутатов представительного органа первого созыва вновь образованного муниципального образования, порядок избрания первого главы такого муниципалитета.

Сильное впечатление оставляет ст. 19 нового закона. Она устанавливает способы избрания глав муниципалитетов. Всего их четыре, хотя думается, что доминировать будет один, согласно которому руководитель муниципального образования избирается местным представительным органом по представлению главы региона. Наверняка найдут применение и другие варианты, но этот точно будет преобладать. Это, по всей видимости, самый действенный способ формирования единой системы публичной власти.

Остается пожелать новому закону о местном самоуправлении долгой жизни и эффективного применения.

*Главный редактор,
доктор юридических наук, профессор
Игорь Вячеславович Выдрин*

⁴ В споре за сельсоветы появилась определенность // Парламентская газета. 2025. 20 января.