

## **Актуальные вопросы публичного права**

УДК 342.537.3 : 352.075

DOI: 10.26456/vtpravo/2022.1.028

### **НОВЫЙ ЗАКОНОПРОЕКТ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ: ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ**

**Н.А. Антонова**

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Рассматривается новый законопроект о местном самоуправлении, анализируются предстоящие изменения основ организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, основы местного самоуправления.*

16 декабря 2021 г. в Государственную Думу внесен проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который явился вторым документом, направленным на реформирование власти в субъекте Федерации. Первым был подписанный Президентом РФ в конце декабря 2021 г. Федеральный закон № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [4].

Оба эти документа стали логическим продолжением конституционной реформы 2020 г. Включение в Конституцию РФ положения, согласно которому органы государственной власти и органы местного самоуправления образуют единую систему публичной власти, вызвало необходимость обновления правового регулирования элементов этой единой системы. Авторы законопроекта в п. 3 Пояснительной записки к нему указали, что законопроектом, в соответствии с конституционными основами единства публичной власти, выстраивается обновленная модель организации и деятельности органов местного самоуправления. При этом законопроект предусматривает уточнение компетенции органов местного самоуправления в целях приведения ее в соответствие с правовой природой местного самоуправления.

Местное самоуправление как институт, сформированный в современной России, переживает уже не одну серьезную реформу. Рассматриваемый законопроект станет четвертым законом, который за 30 последних лет существования местного самоуправления в Российской Федерации вносит серьезные изменения в его организацию. Как не вспомнить в этой связи высказывание профессора Г.В. Барабашева – основателя современной теории местного самоуправления – о том, что местное самоуправление – трудное дитя России [1].

Формат статьи не позволяет провести анализ всех новелл законопроекта, но остановимся на основных. Задача федерального

правового регулирования организации местного самоуправления состоит в установлении, прежде всего, основ данного института, под которыми понимаются одинаковые и обязательные для всех субъектов Федерации начала организации и деятельности местного самоуправления. Следует отметить, что в законопроекте расширен перечень таких основ. Если по действующему Закону предусмотрены правовая, территориальная, организационная и экономическая основы местного самоуправления, то законопроект добавляет к перечисленным еще и функциональную основу организации местного самоуправления. Ориентируясь на названные основы организации и деятельности местного самоуправления, попробуем выделить основные изменения, которые повлечет принятие данного акта.

С первой же статьи законопроекта сталкиваемся с новым определением местного самоуправления. Если в действующем законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление определяется как форма осуществления народом своей власти, то новый документ предлагает рассматривать местное самоуправление как форму *самоорганизации граждан*. На наш взгляд, термин, выбранный для определения сущности местного самоуправления, не является удачным.

Самоорганизация населения рассматривается в юридической литературе как одна из демократических форм объединения индивидов или их общностей для рационального достижения тех или иных целей с помощью наиболее демократических методов по решению того же коллектива (сообщества) людей [2]. В действующем Законе о местном самоуправлении термин «самоорганизация» используется для определения понятия территориального общественного самоуправления как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Закрепление понятия местного самоуправления как самоорганизации граждан, а не формы осуществления власти, умаляет роль населения – главного субъекта местного самоуправления. Хотя законопроект подразумевает правовое регулирование местного самоуправления в единой публичной власти, создается впечатление, что авторы этого документа подразумевают под элементами системы только органы местного самоуправления, но не население как субъект власти. Подтверждением этому служит и п. 3 ст. 2 законопроекта, согласно которому органы публичной власти в соответствии с Конституцией и законодательством обеспечивают права граждан на осуществление местного самоуправления. То есть на первое место в системе организации местного самоуправления выходят органы местного самоуправления. Их роль в решении вопросов местного значения теперь первична по сравнению с участием населения в решении этих вопросов. В этой связи и расположение частей законопроекта, посвященных вопросам организации и деятельности органов местного самоуправления

и самоорганизации граждан, совершенно иное, нежели в действующем Законе. Если в Федеральном законе о местном самоуправлении № 131-ФЗ сначала законодатель определяет формы непосредственного решения вопросов местного значения населением и участия населения в решении таких вопросов, а затем закрепляет статус органов местного самоуправления и определяет основы их деятельности, то в новом документе сначала речь идет об органах, а потом уже о населении. И это свидетельствует о совершенно новом подходе к характеристике местного самоуправления в целом.

Закрепляя правовую основу местного самоуправления, новый законопроект кроме перечисления видов правовых актов разных уровней, которые осуществляют правовое регулирование соответствующих отношений, дополняет эту основу принципами правового регулирования. И это сделано впервые. Речь идет не о принципах организации и осуществления местного самоуправления (которые были закреплены и прежде в Конституции РФ и Федеральном законе № 131-ФЗ), а о принципах правового регулирования муниципальных отношений. Они заслуживают особого внимания, и анализ этих принципов может стать и, несомненно, станет предметом иных исследовательских работ.

Особые изменения претерпела территориальная основа местного самоуправления. В который уж раз! В соответствии с предлагаемым в законопроекте вариантом организации территориальной основы местного самоуправления, оно будет осуществляться в трех видах муниципальных образований: городской округ; муниципальный округ и внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения. Происходит принципиальное изменение территориальной основы местного самоуправления. Не просто сокращается число видов муниципальных образований, а меняется принцип определения такой основы местного самоуправления. По словам авторов законопроекта, в основу территориальной организации местного самоуправления положен теперь «не территориальный принцип, а принцип привязки к населению» (из Пояснительной записки к законопроекту), что, по их мнению, позволит повысить эффективность органов местного самоуправления, укрепить финансовую основу их деятельности. Другими словами, если в результате принятия Федерального закона № 131-ФЗ произошло дробление территории субъектов Федерации на территории сельских, городских поселений, и общее число муниципальных образований тогда увеличилось вдвое, то сейчас пойдет процесс обратный – укрупнение муниципальных образований. Основная причина такой резкой смены курса – финансовая несостоятельность многих муниципальных образований (прежде всего сельских и городских поселений). К слову сказать, в зарубежных странах этот процесс укрупнения муниципальных

образований произошел гораздо раньше, например, во Франции первая такая реформа прошла еще в 80-х гг. XX столетия, в Финляндии – в начале двухтысячных, в Ирландии – в 2014 г., в Норвегии – в 2014–2017 гг. [3, с. 19]. Исследователи, изучающие эти процессы в зарубежных странах, отмечают несостоятельность аргумента об экономии бюджетных средств в ходе укрупнения муниципалитетов.

Изменению подвержены и сами критерии разделения на виды муниципальных образований. Если по действующему Федеральному закону критериями определения типа муниципального образования являются: во-первых, территория, на которой создается такое муниципальное образование, во-вторых перечень вопросов, которые решает это муниципальное образование, то в новом законопроекте такими критериями выступают: действующие в настоящее время требования к доле населения, проживающего в муниципальном образовании, площади его территории, а также плотности населения.

Существенные изменения ожидаются и в организационной сфере местного самоуправления. Как уже отмечалось, среди организационных форм осуществления местного самоуправления на первый план выходят органы местного самоуправления. При этом изменения коснутся порядка формирования этих органов. И в первую очередь следует отметить, что формирование представительного органа предусматривается только в одном варианте – непосредственные выборы населением. В отличие от этого, в настоящее время в муниципальном районе Федеральный закон допускает формирование представительного органа двумя способами – на муниципальных выборах и путем формирования из глав поселений и депутатов этих поселений, избираемых по равной норме представительства. Способы же избрания главы муниципального образования остались прежними: он может быть избран на муниципальных выборах; представительным органом муниципального образования из своего состава; представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

А вот ответственность главы муниципального образования, депутатов, то есть выборных должностных лиц муниципального образования предлагается регламентировать в новом законопроекте по-другому. И, прежде всего, обращает на себя внимание тот факт, что законопроект не предусматривает такую форму участия населения в осуществлении местного самоуправления, как голосование по отзыву названных лиц. И если в настоящее время такая форма ответственности выборных должностных лиц перед населением существует, пусть и редко реализуется, то в будущем она вовсе исчезнет. Возникает вопрос, каким же образом население, имеющее право на осуществление местного самоуправления, может привлечь к ответственности выборных

должностных лиц. Видимо, по задумке авторов законопроекта, такая ответственность и не должна существовать.

Продолжая говорить об организационной основе местного самоуправления, следует отметить, что изменилась сама система форм осуществления населением местного самоуправления. Во-первых, авторы сделали попытку разделить в тексте закона все эти формы на две группы: формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления (и к ним отнесены – местный референдум; муниципальные выборы; сход граждан; территориальное общественное самоуправление), а также формы участия населения в осуществлении местного самоуправления (и к ним по законопроекту относятся – опрос; публичные слушания, общественные обсуждения; собрание граждан; инициативные проекты; староста сельского населенного пункта). Деление всех этих форм на две названные группы предполагает и нынешний Федеральный закон, но лишь предполагает, формально их не разделяя. Что же получается в итоге по новому законопроекту. Во-первых, отнесение территориального общественного самоуправления к форме непосредственного осуществления населением местного самоуправления не является оправданным. Под формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления понимается форма, в которой население само принимает решение по вопросам местного значения. Правовая природа территориального общественного самоуправления, определенная в новом законопроекте, не отличается ничем от правовой регламентации территориального общественного самоуправления (далее – ТОС), которая существует сейчас. Территориальное общественное самоуправление также является самоорганизацией граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. При этом в законопроекте не предусматривается принятие решений органами ТОС, которые носили бы обязательный характер. Почему же авторы законопроекта относят ТОС к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления? Лишь по той причине, что органы ТОС реализуют свои инициативы по вопросам непосредственного осуществления населением местного самоуправления? Но этого недостаточно, чтобы форма самоорганизации граждан могла быть отнесена к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

Следует отметить и то, что из числа форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, которые закреплены ныне действующим Законом, исчезла такая форма, как правотворческая инициатива граждан. Право вносить в органы местного самоуправления

проекты муниципальных правовых актов авторы законопроекта оставили только за органами ТОС.

Новеллой законопроекта является закрепление гл. 4, определяющей функциональные основы организации местного самоуправления. Исходя из анализа законопроекта в этой части, под *функциональными основами местного самоуправления можно понимать совокупность норм, определяющих перечень полномочий органов местного самоуправления и порядок их реализации* (выделено мной – Н.А.). Закрепление данной основы – совершенно новый поворот в правовом регулировании компетенции органов местного самоуправления. Анализ развития законодательства о местном самоуправлении за прошедшие 30 лет показывает, что ни один из вариантов определения компетенции, который когда-либо был закреплен муниципальным законодательством, не был удачным. Так, в Федеральном законе № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», принятом в 1995 г. были закреплены вопросы местного значения как общий единый перечень вопросов, который относился к ведению любого муниципального образования. В действующем сейчас Федеральном законе № 131-ФЗ вопросы местного значения дифференцированы по типам муниципальных образований, а полномочия органов местного самоуправления содержатся в отраслевом законодательстве, что само по себе является весьма неудобной формой определения компетенции органов местного самоуправления. При этом в последнее время наиболее часто изменения действующего законодательства связаны с перераспределением вопросов местного значения между типами муниципальных образований или между муниципальными образованиями и региональной властью.

И вот в предлагаемом законопроекте предусматривается закрепление непосредственно полномочий органов местного самоуправления. Такая категория как «вопросы местного значения» исключается из понятийного аппарата института местного самоуправления. Компетенция органов местного самоуправления определяется как «полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения». Другими словами, сфера деятельности органов местного самоуправления – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, в рамках которой они обладают установленными законом полномочиями. Законопроект насчитывает 27 таких полномочий, которые можно именовать собственными полномочиями органов местного самоуправления. Помимо этого в компетенцию органов местного самоуправления включаются и полномочия, передаваемые органами государственной власти.

Это лишь некоторые новации внесенного законопроекта, направленные на реформирование местного самоуправления. В

Российской Федерации формируется новая институциональная модель государственного управления, и в этой связи, конечно, должны быть приняты новые законодательные акты, регулирующие организацию власти как на уровне субъектов Федерации, так и в муниципальных образованиях. Однако данные новации подлежат серьезному обсуждению и оценке как практиков, так и ученых с целью поиска оптимального варианта регулирования соотношения разных уровней публичной власти.

#### **Список литературы**

1. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»

2. Барабашев Г.В. Местное самоуправление – трудное дитя России // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. Материалы научно-практической конференции. 25 января 1994 г. М.: Изд-во МГУ, 1994. С. 11–20.

3. Гильманов А.З. Местное самоуправление в Республике Татарстан: Теоретические и прикладные основы. Казань, 2002.

4. Маркварт Э., Франcke Й. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. 2017. № 3. С. 40–61.

*Об авторе:*

АНТОНОВА Нана Алиевна – доктор юридических наук, зав. кафедрой конституционного, административного и таможенного права юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 3179-2045, e-mail: antonova.nana@list.ru

#### **NEW DRAFT LAW ON LOCAL SELF-GOVERNMENT: PROSPECTS FOR REFORM**

**N.A. Antonova**

Tver State University, Tver

A new draft law on local self-government is being considered, and upcoming changes in the foundations of the organization and implementation of local self-government in the Russian Federation are being analyzed.

**Keywords:** *local self-government, fundamentals of local self-government.*

*About author:*

ANTONOVA Nana – the doctor of jurisprudence, the manager Faculty of the constitutional, administrative and customs right of the Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova street, 33, 33), SPIN-code: 3179-2045, e-mail: antonova.nana@list.ru

Антонова Н.А. Новый законопроект о местном самоуправлении: перспективы реформирования // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2022. № 1 (69). С. 28–34.