
Научная статья

УДК 342.25

DOI 10.33184/vest-law-bsu-2022.15.4

Курилюк Юлия Евгеньевна

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
Москва, Россия, YEKurilyuk@fa.ru

О ПРОБЛЕМАХ ОПРЕДЕЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЕГО ПОЛНОМОЧИЙ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. Результатом продолжающегося процесса встраивания органов местного самоуправления в систему публичной власти стало принятие в первом чтении законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Этим законопроектом за органами государственной власти закрепляется широкая дискреция в части регулирования особенностей организации местного самоуправления на территориях, перечень которых не раскрывается, расширены полномочия глав субъектов в отношении глав муниципальных образований и глав местных администраций. Полномочия же органов местного самоуправления предполагается расширить, при этом дополнительное финансирование не предусматривается. Указанные проблемы, по мнению автора, могут быть решены путем закрепления конкретного перечня территорий, регулирования особенностей организации местного самоуправления на которых возложено на органы государственной власти, конкретизации случаев наступления ответственности глав муниципальных образований и местных администраций, перераспределения налоговых доходов бюджетов с увеличением доли местных бюджетов либо существенной корректировкой полномочий органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, общие принципы организации местного самоуправления, единая система публичной власти, законопроект, форма самоорганизации граждан, народовластие

Для цитирования: Курилюк Ю.Е. О проблемах определения местного самоуправления и его полномочий в единой системе публичной власти / Ю.Е. Курилюк // Вестник Института права Башкирского государственного университета. – 2022. – № 3. – С. 29–35. DOI 10.33184/vest-law-bsu-2022.15.4.

Original article

Kurilyuk Julia Evgenievna

Financial University under the Government of the Russian Federation,
Moscow, Russia, YEKurilyuk@fa.ru

ON THE PROBLEMS OF DETERMINING LOCAL SELF-GOVERNMENT AND ITS POWERS IN A UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY

Abstract. The result of the ongoing process of local self-government integration into the system of public authority was the adoption in the first reading of the Draft Law «On the general principles of organizing local self-government in a single system of public authority». Concurrently in the said bill, wide discretion is assigned to public authorities in terms of regulating the features of the organization of local self-government in territories, the list of which is not disclosed, the powers of the heads of subjects in relation to the heads of municipalities and heads of local administrations are expanded. This draft law grants the state authorities wide discretion in regulating the peculiarities of the organization of local self-government in the territories whose list is not disclosed, the powers of heads of entities over heads of municipalities and heads of local administrations have been extended. The powers of local self-government bodies are supposed to be expanded, while additional funding is not provided. According to the author these problems can be solved by fixing a specific list of territories, the regulation of the organization of local self-government on which is entrusted to state authorities, specifying cases of liability of the heads of municipalities and local administrations, redistributing tax revenues of budgets with an increase in the share of local budgets or significant adjustment of the powers of local self-government.

Keywords: local self-government, local self-government bodies, general principles of local self-government organization, unified system of public authority, draft law, form of self-organization of citizens, people power

For citation: Kurilyuk J.E. On the Problems of Determining Local Self-Government and Its Powers in a Unified System of Public Authority. *Vestnik Instituta prava Bashkirskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of the Institute of Law of the Bashkir State University*, 2022, no. 3, pp. 29–35. DOI 10.33184/vest-law-bsu-2022.15.4 (In Russian).

С принятием в 2020 г. поправок к Конституции РФ гл. 8 Основного закона, посвященная местному самоуправлению, претерпела существенные изменения. Положение о принадлежности органов местного самоуправления (далее – ОМСУ) наряду с органами государственной власти к единой системе публич-

ной власти и ранее, до внесения конституционных поправок, находило отражение в доктринальных источниках [1, с. 7–13], однако на нормативном уровне получило закрепление впервые. Не смыслообразующее само по себе, оно фактически встроило систему местного самоуправления в вертикаль государственной власти, о чем свидетельствуют, в частности, положения ч. 1, 1.1 и 2 ст. 131, ч. 3 ст. 132, ст. 133 Конституции РФ. Такая точка зрения находит подтверждение в работах специалистов в сферах юриспруденции и политологии [2, с. 36]. Следует, однако, отметить, что не всеми учеными такой вариант правового регулирования оценивался негативно [3, с. 126.]. На необходимость согласованного действия представителей различных уровней власти «как единого целого во благо граждан» указывал и Конституционный Суд РФ¹.

Представляется, что пересмотр места ОМСУ в системе органов власти Российской Федерации можно считать одной из главных целей конституционной реформы. Об этом можно судить, в частности, по названию закона, внесшего поправки: исходя из его наименования, он был призван усовершенствовать именно организацию и функционирование публичной власти.

В дальнейшем конституционные положения получили конкретизацию сначала в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»², а затем в проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»³ (далее – Законопроект № 40361-8).

Иным стал даже подход к нормативному определению местного самоуправления. Так, если сейчас в соответствии с действующим законодательством это форма осуществления народом своей власти (ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴, далее – Закон № 131-ФЗ), то в Законопроекте № 40361-8 местное самоуправление понижается до всего-навсего формы самоорганизации граждан. На сегодняшний день в качестве самоорганизации граждан по месту жительства определяется территориальное общественное самоуправление.

При этом положение об отнесении местного самоуправления именно к форме осуществления власти фактически содержится в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ. Самостоятельность местного самоуправления в пределах принадлежащих

¹ Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 // Российская газета. 2020. № 56.

² Российская газета. 2021. № 294.

³ Законопроект № 40361-8 [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 13.04.2022).

⁴ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

ему полномочий подчеркивается в ст. 12 Конституции РФ. Оба этих конституционных положения нашли закрепление в гл. 1 Конституции РФ, положения которой в силу ч. 2 ст. 16 имеют приоритет перед нормами всех иных глав документа, обладающего высшей юридической силой.

Не может не вызывать беспокойства и норма, закрепленная в ст. 133 Конституции РФ. Так, если по прежней редакции Конституции ОМСУ компенсировались дополнительные расходы, которые возникали у них по причине решений государственно-властных органов, то по новой редакции компенсации подлежат лишь те дополнительные расходы, которые ОМСУ понесут в результате выполнения совместно с государственными органами публичных функций. Следуя буквальному толкованию правовой нормы, необходимо заключить, что если такие расходы ОМСУ понесут по поручению либо по решению государственных структур, при этом самостоятельно исполняя такое поручение либо решение, никакая компенсация расходов полагаться им не будет.

Попытка наделения ОМСУ новыми полномочиями при весьма существенном сокращении структуры и численности органов нашла отражение в Законопроекте № 40361-8. 25 января 2022 г. он был принят Госдумой в первом чтении, поправки должны были быть представлены к 23 февраля. Однако затем срок для направления поправок был продлен до 20 мая. Причиной стали большое количество предлагаемых поправок, разные взгляды на ключевые аспекты законопроекта (одноуровневая или двухуровневая система ОМСУ, распределение полномочий, финансирование и пр.)¹. Детальное обсуждение положений законопроекта, в том числе с представителями ОМСУ и общественностью, таким образом, стало неизбежным.

Если переход от двухуровневой структуры ОМСУ к одноуровневой с ликвидацией так называемого «матрешечного» принципа организации местного самоуправления хотя и по-прежнему вызывает вопросы, но также сразу предлагает варианты трудоустройства муниципальных служащих ликвидируемого уровня и организацию решения вопросов населения без необходимости обращаться каждый раз на уровень округа, то вопрос разграничения полномочий стоит наиболее остро и требует детального рассмотрения.

Во-первых, необходимо отметить, что если в большей части полномочия федеральных госструктур в области местного самоуправления в Законопроекте № 40361-8 совпадают с прописанными в Законе № 131-ФЗ, то одно

¹ Веретенникова К., Прах А., Хейфец К. Муниципалитетам дали новый срок. Рассмотрение законопроекта о реформе МСУ откладывается до июня [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 2022. 17 фев. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5219017> (дата обращения: 13.04.2022) ; Госдума рассмотрела законопроект о местном самоуправлении [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.ru/news/238450/> (дата обращения: 13.04.2022).

различие все же имеется: новая редакция закона, регулирующего основы организации местного самоуправления, относит к ним также возможность федеральных государственных органов урегулировать особенности организации самоуправления на территориях Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях. При этом перечень «других территорий» в Законопроекте № 40361-8 не раскрывается, что оставляет, на наш взгляд, простор для широкого толкования и, возможно, не менее широкого вмешательства.

Во-вторых, существенно расширены полномочия глав субъектов в отношении глав муниципальных образований и глав местных администраций: Законопроектом № 40361-8 предусмотрен широкий перечень новых полномочий должностных лиц субъектов в отношении указанных представителей местной власти (право выносить предупреждение и объявлять выговор, возможность выражения главой субъекта инициативы по удалению главы муниципального образования в отставку за «систематическое недостижение показателей эффективности деятельности» и т. д.).

В пояснительной записке к Законопроекту № 40361-8 это называют усилением ответственности руководства местного уровня перед руководством субъекта. Разумеется, слова о действии разных уровней власти как единого целого не могли означать только то, что местное самоуправление лишь на бумаге станет «первой ступенью» публичной власти, однако подобные положения ставят под сомнение тезис ст. 12 Конституции РФ о самостоятельности местного самоуправления. Неясно также, за счет чего в такой перспективе должен произойти рост «престижа муниципального уровня», о котором говорил в своей программной заметке зампред Комитета Совфеда по конституционному законодательству и государственному строительству¹.

В-третьих, вместо 14 полномочий ОМСУ по решению вопросов местного значения (ст. 17 Закона № 131-ФЗ) Законопроектом № 40361-8 в ст. 32 предусматривается 27 обязательных и 28 факультативных полномочий ОМСУ по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности. Конечно, в их перечень вошли и формулировки вопросов местного значения. Как разъясняется в пояснительной записке к Законопроекту № 40361-8, такое объединение понятий было призвано ликвидировать конкуренцию между полномочиями ОМСУ и вопросами местного значения. При этом конкретные изменения в Бюджетный кодекс, которые должны будут предусмотреть перераспределение налоговых доходов местных бюджетов, в Законопроекте не

¹ Кавджарадзе М.Г. Полномочия местного самоуправления будут расширены и укреплены [Электронный ресурс] // Совет Федерации Федерального Собрания РФ : сайт. URL: <http://council.gov.ru/services/discussions/blogs/132011/> (дата обращения: 15.04.2022).

предусматриваются, об увеличении налогооблагаемой базы муниципалитетов речи не идет. Частью 4 ст. 34 Законопроекта № 40361-8 финансирование переданных на места полномочий предусматривается за счет субвенций. При этом там же прописывается право органов местного самоуправления использовать для осуществления переданных полномочий и свое имущество. Остается радоваться, что это по-прежнему, как и в настоящее время в ч. 4 ст. 15 Закона № 131-ФЗ, сформулировано как право, а не как обязанность.

Таким образом, необходимо отметить, что определение местного самоуправления как формы самоорганизации граждан, предлагаемое Законом № 40361-8, сомнительно коррелирует как с прописанной в ст. 12 Конституции РФ самостоятельностью ОМСУ, так и с закрепленным в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ положением о возможности осуществления народом власти через ОМСУ (следовательно, пониманием их в качестве властных структур). Представляется, что в Законопроекте может быть закреплено прежнее определение местного самоуправления как формы осуществления власти.

Кроме того, нуждается в существенной проработке вопрос распределения полномочий между органами государственной власти и ОМСУ и вопрос финансового обеспечения исполнения полномочий ОМСУ. Представляется, что в законопроекте мог бы быть закреплен конкретный перечень территорий, регулирование особенностей организации местного самоуправления на которых возложено на органы государственной власти. Кроме того, полагаем необходимым конкретизировать случаи наступления ответственности глав муниципальных образований и местных администраций. Также считаем нуждающимися в перераспределении налоговые доходы бюджетов с увеличением нормативов зачисления тех налогов, которые уже поступают в местные бюджеты. В противном случае, представляется, полномочия ОМСУ должны быть подвергнуты корректировке и перераспределению между различными уровнями публичной власти.

Список источников

1. Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития / С.А. Авакьян // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2018. – № 4 (33). – С. 7–13.

2. Усманова Р.М. Место органов местного самоуправления в системе публичной власти в свете конституционных поправок / Р.М. Усманова // Вестник Уфимского юридического института МВД России. – 2020. – № 2 (88). – С. 35–41.

3. Овсепян Ж.И. К обсуждению Законопроекта о поправке к Конституции Российской Федерации, инициированного Президентом Российской Фе-

дерации В.В. Путиным 20 января 2020 года (Круглый стол в Южном федеральном университете) / Ж.И. Овсебян // Вестник Юридического факультета Южного федерального университета. – 2020. – Т. 7, № 2. – С. 122–130. DOI: 10.23683/2313- 6138-2020-7-2-18.

References

1. Avak'yan S.A. The Structure of Public Power in Russia: Problems of Formation and Development. *Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii = Vestnik of Siberian Law Institute of the MIA of Russia*, 2018, no. 4 (33), pp. 7–13. (In Russian).
2. Usmanova R.M. Place of Local Self-Government Bodies in the System of Public Power in the Light of Constitutional Amendments. *Vestnik Ufimskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii = Bulletin of the Ufa Law Institute of the MIA of Russia*, 2020, no. 2 (88), pp. 35–41. (In Russian).
3. Ovsepyan Zh.I. The Discuss of the Draft Law on Amendments to the Constitution of the Russian Federation, Initiated by President of the Russian Federation Vladimir Putin 20.01.2020 (Round Table at Southern Federal University). *Vestnik YUridicheskogo fakul'teta YUzhnogo federal'nogo universiteta = Bulletin of the Law Faculty, Southern Federal University*, 2020, vol. 7, no. 2, pp. 122–130. DOI: 10.23683/2313- 6138-2020-7-2-18.

Информация об авторе

Курилюк Юлия Евгеньевна – кандидат юридических наук, магистр юриспруденции, доцент Департамента международного и публичного права Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

Information about the Author

Kurilyuk Julia Evgenievna – Candidate of Sciences (Law), Master of Jurisprudence, Assistant Professor of the Department of International and Public Law, Financial University under the Government of the Russian Federation

Статья поступила в редакцию 05.07.2022; одобрена после рецензирования 05.08.2022; принята к публикации 09.08.2022.

The article was submitted 05.07.2022; approved after reviewing 05.08.2022; accepted for publication 09.08.2022.