

К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА №131-ФЗ «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

В.Г. ЕРМАНОВ

Елецкий государственный
университет им. И.А. Бунина

В статье исследуются вопросы правоприменения норм Федерального закона РФ №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Рассматриваются недостатки и положительные черты, присущие федеральному закону, а также их влияние на реализацию его положений.

Ключевые слова: Российская Федерация, местное самоуправление, нормативное регулирование, ответственность.

Принятие Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ стало одним из важных событий в законодательной деятельности Федерального Собрания РФ в 2003 г. Как известно, данный Закон является четвертым (первым был Закон СССР 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», затем были приняты Закон РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» и Федеральный закон 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Первые шаги по реализации нового Федерального закона выявили как положительные, так и противоречивые моменты. Положительным, в первую очередь, является то, что новый Закон регулирует гораздо более широкий круг отношений в сфере местного самоуправления (его объём в три раза превышает Закон 1995 г.).

Отрицательной чертой нового Закона является то, что он централизовал нормативное регулирование многих вопросов местного самоуправления, переводя его с регионального на федеральный уровень. «Федеральная составляющая» общих принципов организации местного самоуправления, находящихся согласно ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов, в новом Законе значительно перевешивает «региональную». В результате существенно изменилась вся система законодательства о местном самоуправлении. Целью этого является приведение нормативной модели местного самоуправления в соответствие с общественной практикой.

Существенно изменился подход к территориальной организации местного самоуправления. Закон 1995 г. указывал лишь на возможность существования в границах одного муниципального образования других муниципальных образований. В новом Законе теперь четко определяется необходимость создания различных типов муниципальных образований. Определяется, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, городских округах и муниципальных районах. Это предполагает, что местное самоуправление теперь будет развиваться не только в городских центрах и посёлках, как это было до сих пор, но и на всех сельских территориях, включая небольшие населённые пункты. Тем самым новый Закон исключает возможность наличия «бесхозных» территорий. Немаловажным является и то, что новым Законом закреплён исчерпывающий перечень предметов ведения муниципальных образований различных уровней (раньше они разграничивались законами субъектов Российской Федерации).

Новый Закон в определении вопросов местного значения большое место отводит принципу субсидиарности. В соответствии с этим принципом в ведение муниципальных образований разных уровней включены те полномочия, которые на этом уровне могут реализовываться наиболее эффективно. Законом предусматривается, что

¹ Федеральный закон РФ №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. №40. Ст.3822.

объём вопросов, которыми должны заниматься городские и сельские поселения, меньше возложенного на муниципальные районы и городские округа. Кроме того, с учетом реальных возможностей решение некоторых вопросов, которые ранее входили в круг обязанностей органов местного самоуправления, теперь передаются органам государственной власти субъектов Федерации. К примеру, в Федеральном законе 1995 г. содержалась довольно расплывчатая обязанность муниципальных образований организовывать и содержать муниципальные учреждения дошкольного, основного общего и профессионального образования. В новом Законе из числа вопросов местного значения, решаемых муниципальными образованиями, исключена организация профессионального образования.

Новый Федеральный закон относительно ясно разграничивает полномочия органов местного самоуправления и государственных полномочий, которыми они могут наделяться. Законом устанавливается правило, которым предусмотрен определённый заслон так называемым федеральным и региональным мандатам, которые ранее устанавливались «сверху» и не обеспечивались соответствующими материальными и финансовыми ресурсами.

Новый Закон устанавливает порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Данный порядок обязателен как для федеральных, так и для региональных органов государственной власти. Несоблюдение данного порядка, признанное соответствующим судом, является основанием для отказа от исполнения.

Федеральным законом 2003 г. установлена новая форма прямой муниципальной демократии – публичные слушания. На публичные слушания в обязательном порядке выносятся проект устава муниципального образования, проект местного бюджета и отчет о его исполнении, вопросы преобразования муниципального образования и др. Всё это значительно усиливает самоорганизацию населения в осуществлении местного самоуправления.

Серьёзные изменения вносит новый Закон и в систему органов местного самоуправления. Федеральный закон 1995 г. устанавливал альтернативные возможности создания этих органов. Окончательное решение организационных вопросов отдавалось на усмотрение муниципалитетов и их населения (исключение касалось лишь обязательных представительных органов). Новый Закон достаточно жестко определяет перечень основных органов местного самоуправления: представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация и контрольный орган. Таким образом, права населения самостоятельно определить структуру органов местного самоуправления (ст. 131 Конституции РФ) теперь существенно ограничены. Можно по-разному к этому относиться, но главное состоит в том, что новый Закон таким образом добивается единообразия этой структуры, т. к. современная практика характеризуется неоправданной пестротой организационных систем местного самоуправления.

Ст. 36 нового Закона предусматривает, что глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава, что является новеллой данного Закона. Помимо этого, в системе органов местного самоуправления предусматривается наличие исполнительно-распорядительного органа. Новым Федеральным законом определяется возможность назначения лица на должность главы этого органа (главы администрации) по контракту, который заключается на основе конкурса. Таким образом, в правовые отношения между органами местного самоуправления вносятся элементы сдержек и противовесов, которые характерны для системы разделения властей на федеральном и региональном уровнях государственной власти. В конечном итоге всё это должно оптимизировать разделение труда разных муниципальных органов, повысить эффективность их деятельности.

Безусловно, новый Закон в значительной степени изменяет статус муниципальной собственности. В нем подробнее определяется состав имущества, находящегося у муниципальных образований, которое должно использоваться только для решения вопросов местного значения. Если у муниципального образования возникают права собственности на иное имущество, то оно должно быть либо перепрофилировано, либо отчуждено. Раньше речь шла о праве создания предприятий, учреждений и



организаций для осуществления хозяйственной деятельности без каких бы то ни было ограничений. По новому Закону эти структуры образуются только для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Этим самым, практика создания предприятий, не связанных с решением задач местного самоуправления (например, ликёроводочных заводов), становится незаконной.

В соответствии с новым Законом даже небольшое муниципальное образование должно иметь собственный бюджет. Каждое муниципальное образование должно утвердить свой финансовый план, включающий доходные и расходные статьи. Сметы в качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений возможны только у отдельных населённых пунктов, не являющихся поселениями.

В новом Федеральном законе достаточно ясно прописаны условия, при которых полномочия органов местного самоуправления переходят к органам государственной власти. Одно из важных из них – крупная просроченная задолженность муниципального образования (если она превышает 30% собственных доходов бюджета). Правда, объективности ради надо отметить, что данная мера включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти. А это противоречит Конституции РФ, которая устанавливает самостоятельность и обособленность органов местного самоуправления по отношению к органам государственной власти.

Теперь рассмотрим нормы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которые предусматривают ответственность представительного органа муниципального образования перед государством, и складывающееся их правоприменение.

Глава 10 названного закона называется «Ответственность органов местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью»². В соответствии со ст. 70 органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность за нарушение ими Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов и других правовых актов, невыполнение возложенных на них населением муниципального образования обязанностей.

Таким образом, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления – это неблагоприятные последствия, наступающие в силу принятия органами и должностными лицами местного самоуправления противоправных решений, неосуществление или ненадлежащее осуществление своих задач и функций, выраженные в санкциях правовых норм.

В свою очередь, ответственность подразделяется на позитивную (проспективную) и негативную (ретроспективную). Под позитивной ответственностью понимается возложение на субъекта правоотношений обязанности отвечать за совершение (или несовершение) каких-либо действий. Позитивная ответственность в отличие от негативной не является юридической. Негативная ответственность – это необходимость понести неблагоприятные последствия в связи с совершением (несовершением) каких-либо действий.

Ст. 73 комментируемого закона устанавливает ответственность представительного органа муниципального образования перед государством, в частности, основания и процедуру роспуска представительного органа муниципального образования. Возможность такого роспуска, кстати, предусматривалась и законом 1995 г. Соответствие данной процедуры Конституции РФ было подтверждено постановлением Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³. Основные отличия между законами 1995 г. и 2003 г. состоят в следующем:

² Федеральный закон РФ №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. №40. Ст.3822.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. №42. Ст.4902.



- новый закон увеличивает срок, в течение которого представительный орган муниципального образования обязан принять меры по исполнению решения суда с десяти дней до трёх месяцев;
- новый закон не требует судебного подтверждения того, что установленные действия повлекли нарушение (уменьшение) прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда;
- новый закон не предусматривает в качестве обязательного этапа процедуры привлечения представительного органа муниципального образования к ответственности вынесение письменного предупреждения представительного органа о возможности привлечения к ответственности;
- новый закон требует обязательного судебного подтверждения факта неисполнения первого судебного решения;
- новый закон предусматривает обязательность законодательной инициативы высшего должностного лица субъекта РФ при принятии закона о роспуске представительного органа муниципального образования (ранее законодательный орган субъекта Федерации мог и сам выступить с такой инициативой).

Конституционный Суд РФ в своём постановлении от 16 октября 1997 г. указал, что «положение о возможности прекращения полномочий законом субъекта РФ является особой гарантией прав местного самоуправления: в отличие от иных видов решений (в том числе постановлений) закон принимается в более усложненной процедуре (обязательные стадии законодательного процесса); закон подлежит подписанию президентом республики либо главой исполнительной власти, и, следовательно, прекращение полномочий должно быть результатом согласия законодательной и исполнительной власти субъекта РФ, по крайней мере решения его законодательного органа, принятого квалифицированным большинством голосов. Поэтому предписание п.3 ст. 49 рассматриваемого Федерального закона о необходимости принятия соответствующего решения в форме закона не противоречит Конституции Российской Федерации»⁴.

Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Федерации о его роспуске. Порядок вступления в силу законов субъектов РФ определяется самими субъектами.

Новый закон в отличие от ранее действовавшего не устанавливает обязанности назначения новых выборов представительного органа муниципального образования. Исходя из постановления Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г., они могут быть назначены тем же законом субъекта Российской Федерации⁵.

Кстати, впервые в российской практике, нормы нового Закона об ответственности представительного органа муниципального образования перед государством были применены в отношении Елецкого городского Совета депутатов.

Даже такое краткое перечисление новелл нового Федерального закона свидетельствует о серьёзном шаге вперёд на пути развития местного самоуправления в Российской Федерации. Однако, и он не лишен изъянов и противоречий, что подтверждается начавшейся практикой его реализации.

В первую очередь это касается следующего. По замыслу Федерального закона в части наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями предполагается либо отмена не обеспеченных материальными и финансовыми ресурсами федеральных мандатов, либо об их дополнительном обеспечении этими ресурсами. Но и в этом случае остаётся опасность чрезмерной перегрузки муниципальных образований государственными полномочиями. И особенно это касается муниципальных районов и городских округов. Отсюда вытекает задача законодательного урегулирования оптимальной меры допустимого объёма государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления.

Новый Федеральный закон предполагает значительное расширение правотворческой деятельности органов местного самоуправления. Однако, эффективность такой деятельности представляется сомнительной, т.к. у многих работников местного самоуправления нет достаточного опыта и знаний для профессиональной подготовки право-

⁴ Там же.

⁵ Там же.



ных актов. В этой связи необходима помощь муниципалитетам со стороны федеральных и региональных органов государственной власти. А действенной формой подобной помощи может служить подготовка модельных муниципальных правовых актов.

Федеральный закон страдает и более мелкими неточностями. К примеру, ст. 36 устанавливает, что полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда. Но в соответствии со ст. 402 Уголовно-процессуального кодекса РФ вступивший в законную силу приговор суда может быть обжалован в порядке надзора. Возникает вопрос: должен ли глава муниципального образования занять прежнюю должность, если в порядке надзора его дело было пересмотрено, и он был оправдан. Ответа на данный вопрос Федеральный закон не даёт.

Заключая, хотелось бы отметить, что позитивный эффект, на который рассчитывают инициаторы новой реформы местного самоуправления, будет иметь место только в том случае, если при реализации Федерального закона будет проявлена такая же политическая воля, как и при его подготовке и принятии. Тем более что объективных проблем, в том числе правовых, требующих последовательного и системного решения, немало.

Список литературы

1. Федеральный закон РФ №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. №40.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. №42.

TO A QUESTION ON REALISATION OF THE FEDERAL LAW №131-FL «ABOUT THE GENERAL PRINCIPLES OF THE ORGANISATION OF LOCAL GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION»

V.G. ERMAKOV

*Yelets state university
of name I.A. Bunin*

In article questions law applying *применения* norms of the Federal law of the Russian Federation №131-FL «About the general principles of the organization of local government in the Russian Federation» are investigated. Lacks and the positive lines inherent in the federal law, and also their influence on realization of its positions are considered.

Keywords: the Russian Federation, local government, standard regulation, responsibility.