В Законодательное Собрание

Нижегородской области

**Вопросы и проблемы в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**

Некоторые вопросы и проблемы в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ):

1. На заседании Всероссийского совета муниципальных образований, состоявшемся 8 ноября 2013 года в Суздале, муниципальное сообщество посчитало целесообразным и необходимым разработать и принять Государственную стратегию развития местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период, и предложило свое видение Основ этой Стратегии. Какова судьба проекта документа?

В связи с принятием и вступлением в силу Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[[1]](#footnote-1) концептуально изменилась система стратегического планирования. Ранее, в соответствии с Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»[[2]](#footnote-2) в России должны быть определены принципы и параметры государственной политики как в Российской Федерации в целом[[3]](#footnote-3), так и в субъектах Российской Федерации[[4]](#footnote-4). Четкий перечень «программных документов» не был установлен, но к ним можно было отнести: ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации[[5]](#footnote-5); концепции (например, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года[[6]](#footnote-6), Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации[[7]](#footnote-7), Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года[[8]](#footnote-8)); стратегии (например, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года[[9]](#footnote-9), Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года[[10]](#footnote-10), Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года[[11]](#footnote-11), Национальная стратегия противодействия коррупции[[12]](#footnote-12)); доктрины (например, Военная доктрина Российской Федерации[[13]](#footnote-13), Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации[[14]](#footnote-14), Климатическая доктрина Российской Федерации[[15]](#footnote-15)); а также некоторые федеральные целевые программы (сейчас называются – государственные программы) при непременном соблюдении двух условий: если такие ФЦП носили межрегиональный характер (например, ФЦП «Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009 – 2015 годы)»[[16]](#footnote-16), ФЦП «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники на 2008 – 2015 годы»[[17]](#footnote-17)); и если ФЦП были рассчитаны не только на краткосрочную перспективу (5-7 лет), а получали развитие в новой программе[[18]](#footnote-18).

С 2011 года названный перечень «программных» документов пополнился основами государственной политики (например, Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан[[19]](#footnote-19)). Теперь Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» устанавливает новые сроки стратегического планирования – 6 лет, виды документов и иные аспекты этой деятельности. И если ранее, разработка документов стратегического планирования была проявлением, скорее, модной тенденции в правотворчестве, то сейчас это требование закона. В этой связи, появление Государственной стратегии развития местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период было бы своевременно.

1. В Федеральный закон № 131-ФЗ многократно (по состоянию на 1 марта 2015 г. – 115 раз, включая 3 решения[[20]](#footnote-20) Конституционного Суда Российской Федерации) вносились изменения и дополнения. В результате текст Федерального закона № 131-ФЗ перестал быть целостным, более трех четвертей содержания закона отличается от первоначальной редакции (см. таблицу). Считаем, что назрела необходимость проведения новой систематизации норм муниципального права (например, путем издания Муниципального кодекса Российской Федерации) – ведется ли такая работа?

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **кол-во статей** | % |
| от начальной редакции | от современной редакции |
| Первоначальная редакция Федерального закона № 131-ФЗ | **86** | 100 |  |
|  | осталось в неизменном виде | **22** | 25 | 21 |
| изменено | **64** | 75 | 64 |
|  | частично изменены | 49 | 57 | 50 |
| изложены в новой редакции | 11 | 13 | 10 |
| утратили силу | 4 | 5 | 4 |
| введено новых статей | **16** |  | 15 |
| Современная редакция Федерального закона № 131-ФЗ | **98** |  | 100 |

1. Дать рациональные объяснения причин описания вопросов местного значения теми или иными словами, теми или иными формулировками не представляется возможным. Слова (создать[[21]](#footnote-21), обеспечить[[22]](#footnote-22), осуществить[[23]](#footnote-23), реализовать[[24]](#footnote-24), содействовать[[25]](#footnote-25), оказать[[26]](#footnote-26), участие[[27]](#footnote-27), поддержка[[28]](#footnote-28), условия[[29]](#footnote-29)) применяются законодателем не системно. Правовая неопределенность известна Федеральному Собранию Российской Федерации, которое констатирует, что «при дальнейшей инвентаризации и соответствующем мониторинге действующего федерального отраслевого законодательства как в целях кодификации установленных в нем полномочий, закрепляемых за органами местного самоуправления, так и в целях соответствия этих полномочий вопросам местного значения» решено «уточнить в Федеральном законе № 131-ФЗ правовое содержание понятий «создание условий», «обеспечение условий», «участие в осуществлении», «содействие развитию».[[30]](#footnote-30) Вопрос: как (поскольку соответствующие формулировки «заимствованы» из специальных федеральных законов) и когда будет проведена соответствующая работа?
2. В Федеральном законе № 131-ФЗ назван вопрос местного значения «организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией». В то же время, абзацем 2 ч. 3 ч. ст. 83 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что данное положение «вступает в силу в сроки, установленные федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции». С одной стороны, 1 марта 2011 г. вступил в силу Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ «О полиции», в котором идеи создания муниципальной милиции нет и даже концепции соответствующего федерального закона не разработано. С другой стороны, в Федеральном законе № 131-ФЗ названный вопрос местного значения сохраняется. Долго ли будет существовать данный пробел?
3. На основе положений Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» следует дополнить Федеральный закон № 131-ФЗ новой нормой: «Жители муниципального образования имеют право на публичные мероприятия – открытые, мирные, доступные каждому, проводимые в форме собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирований либо в различных сочетаниях этих форм акции, осуществляемые по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений с целью свободного выражения и формирования мнений, а также выдвижения требований по различным вопросам организации и осуществления местного самоуправления на территории муниципального образования».
4. Оригинальной и действенной формой демократии являются наказы избирателей как совокупность предвыборных обещаний кандидата в депутаты представительного органа муниципального образования, за которые он обязан регулярно отчитываться перед избирателями и невыполнение которых влечет ответственность депутата – такой элемент в статусе депутата более действенен, чем абстрактная формулировка в уставе муниципального образования.
5. Ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что в структуру органов местного самоуправления входит контрольно-счетный орган муниципального образования. Взаимосвязанное толкование ч. 2 ст. 34, ст. 38 Федерального закона № 131-ФЗ и Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» позволяет сделать вывод о том, что контрольно-счетный орган муниципального образования не является обязательным муниципальным органом. В то же время, ст. 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации называет контрольно-счетный орган муниципального образования обязательным участником бюджетного процесса. Вероятно, следует обязать все муниципальные образования включить в структуру органов местного самоуправления контрольно-счетный орган.
6. Уставы муниципальных образований, как правило, не предусматривают принесение присяги главой муниципального образования, депутатами представительного органа муниципального образования. Полагаем, институт присяги должен стать неотъемлемым элементом статуса всех лиц, замещающих муниципальные должности, включая главу местной администрации. Необходимо регламентировать выдачу удостоверений должностным лицам, продумать вопрос использования иной символики – введения форменной одежды, нагрудных значков депутатов.
7. Качество муниципального нормотворчества остается на общем невысоком уровне. Следует признать правильными (но с различной степенью эффективности) попытки органов государственной власти оказать содействие муниципальным образованиям в этой сфере. Так, Правительство Нижегородской области издает модельные акты для муниципальных образований (например: типовой порядок обращения с отходами строительства и сноса[[31]](#footnote-31); типовые правила содержания и ремонта фасадов зданий и сооружений городских округов и поселений Нижегородской области[[32]](#footnote-32); типовые правила работы объектов мелкорозничной сети на территории Нижегородской области[[33]](#footnote-33); типовые правила обращения с пищевыми отходами[[34]](#footnote-34); типовые правила содержания собак и кошек[[35]](#footnote-35) и др.). Однако при издании названных актов Правительство Нижегородской области выходит за рамки своей компетенции, поскольку в настоящее время не существует нормативной основы для разработки и принятия подобных документов. В соответствии с пп. 1 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ «в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочиями по изданию муниципальных правовых актов», а в соответствии с ч. 1.1. указанной статьи полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения могут устанавливаться только «федеральными законами, уставами муниципальных образований» (регулирование субъектами Российской Федерации не предусмотрено).

Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Устав Нижегородской области не предусматривают возможность издания модельных актов. В то же время, считаем возможным «легализовать» практику разработки модельных актов путем внесения соответствующих изменений в федеральное законодательство.

1. Сроки приведения уставов муниципальных образований в соответствие с Федеральным законом № 131-ФЗ в случае внесения в него изменений. Если в отношении приведения законов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством такой срок установлен – три месяца (ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»), то в отношении муниципальных правовых актов сроки не установлены. Думаем, что можно установить срок шесть месяцев в виду необходимости проведения публичных слушаний по проекту решения представительного органа муниципального образования о внесении изменений в устав муниципального образования в целях приведения устав муниципального образования в соответствие с федеральным законодательством.
2. В противоречие со ст. 12 Конституции Российской Федерации, ст. 46 Федерального закона № 131-ФЗ, ст. 9 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в некоторых уставах муниципальных образований правом внесения проектов муниципальных правовых актов наделены в том числе прокуроры. Противоречие следует устранить и исключить прокурора из числа субъектов права правотворческой инициативы, поскольку в соответствии со ст. 9 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», прокурор в соответствии со своей компетенцией вправе обратиться к субъектам, обладающим правом правотворческой инициативы, с предложением об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии нормативных правовых актов.
3. Необходимо согласовать ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ с законодательством об общественном контроле за деятельностью органов местного самоуправления для чего целесообразно предусмотреть создание общественной палаты (общественного совета) муниципального образования, имеющего статус городского округа и муниципального района.
4. Федеральным законом № 131-ФЗ введен самостоятельный вид юридической ответственности – муниципально-правовая ответственность. Практика реализации некоторых мер на территории Нижегородской области показала неоднозначность многих предписаний. Например, выяснилось, что применение роспуска представительного органа муниципального образования в отношении Земского собрания Сосновского муниципального района Нижегородской области[[36]](#footnote-36) не препятствует отмене примененной меры ответственности – законом Нижегородской области от 26 июля 2012 г. N 92-З признан утратившим силу Закон Нижегородской области «О роспуске представительного органа муниципального образования – Земского собрания Сосновского муниципального района Нижегородской области». При этом не ясен (скорее, невозможен) механизм применения ответственности роспуска представительного органа муниципального образования в случае формирования представительного органа муниципального района из состава глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений.

Содержание Федерального закона № 131-ФЗ позволяет утверждать, что депутаты представительного органа муниципального образования могут быть привлечены к юридической ответственности на общих основаниях (за совершение административных правонарушений по КоАП РФ и законам области об административной ответственности, за совершение налоговых правонарушений – по НК РФ, за совершение уголовных преступлений – по УК РФ, за гражданско-правовые деликты – по ГК РФ), однако необходимо предусмотреть основания и порядок привлечения депутатов к ответственности за проступки в связи с неисполнением обязанностей депутата (например, за невыполнение наказов избирателей, неявку без уважительных причин на заседания и иные мероприятия, организуемые представительным органом, нарушение депутатской этики) – объявление предупреждения, замечание, лишение права устного выступления на заседании представительного органа муниципального образования на определенный срок

К.ю.н., доцент А.Р. Лаврентьев

3 марта 2015 г.

1. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 26 (1). – Ст. 3378. [↑](#footnote-ref-1)
2. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 30. – Ст. 2871. [↑](#footnote-ref-2)
3. Порядок разработки социально-экономического прогноза развития Российской Федерации утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2009 г. № 596 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 30. – Ст. 3833. [↑](#footnote-ref-3)
4. Например, в Нижегородской области принят Закон от 22 июля 2003 г. № 66-З «О прогнозировании, стратегическом и программном планировании социально-экономического развития Нижегородской области» // Нижегородские новости. – 2003. – 27 августа. [↑](#footnote-ref-4)
5. О положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики в соответствии с пунктом «е» ст. 84 Конституции Российской Федерации и бюджетные послания в соответствии со ст. 170 Бюджетного кодекса Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-5)
6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 47. – Ст. 5489. [↑](#footnote-ref-6)
7. Утверждена Президентом Российской Федерации 5 октября 2009 г. // Российская газета. – 2009. – 20 октября. [↑](#footnote-ref-7)
8. Указ Президента Российской Федерации 9 октября 2007 г. № 1351 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 42. – Ст. 5009. [↑](#footnote-ref-8)
9. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 20. – Ст. 2444. [↑](#footnote-ref-9)
10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 50. – Ст. 5977. [↑](#footnote-ref-10)
11. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 2043-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 3. – Ст. 423. [↑](#footnote-ref-11)
12. Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 // Российская газета. – 2010. – 14 апреля. [↑](#footnote-ref-12)
13. Указ Президента Российской Федерации от 5 февраля 2010 г. № 146 // Российская газета. – 2010. – 10 февраля. [↑](#footnote-ref-13)
14. Указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 5. – Ст. 502. [↑](#footnote-ref-14)
15. Распоряжение Президента Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 861-рп // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 51. – Ст. 6305. [↑](#footnote-ref-15)
16. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2008 г. № 652 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 37. – Ст. 4209. [↑](#footnote-ref-16)
17. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. № 809 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 51. – Ст. 6361. [↑](#footnote-ref-17)
18. Так, ФЦП «Развитие судебной системы России на 2002 – 2006 годы» получила дальнейшее развитие в федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2007 – 2011 годы», а теперь принята ФЦП развития судебной системы на период 2012 – 2020 годов. [↑](#footnote-ref-18)
19. Утверждены Президентом Российской Федерации 4 мая 2011 г. // Российская газета. – 2011. – 14 июля. [↑](#footnote-ref-19)
20. Пункт 1 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 2-п «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита»;

Пункт 3 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-п «По делу о проверке конституционности положения части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана»;

Пункт 2 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова». [↑](#footnote-ref-20)
21. Создать – 1) сделать существующим (изобрести, построить, произвести, основать, организовать и т.п.); 2) сделать возможным появление, возникновение чего-либо, обеспечить что-либо. См. Современный толковый словарь русского языка. СПб.: «Норинт», 2004. С. 770. [↑](#footnote-ref-21)
22. Обеспечить – 1) снабдить в достаточном количестве; 2) предоставить достаточные материальные средства к жизни; 3) создавать все необходимые условия для осуществления чего-либо. См. Современный толковый словарь русского языка. СПб.: «Норинт», 2004. С. 423. [↑](#footnote-ref-22)
23. Осуществить – привести в исполнение, воплотить в действительность. См. Современный толковый словарь русского языка. СПб.: «Норинт», 2004. С. 466. [↑](#footnote-ref-23)
24. Реализовать – 1) проводить в жизнь, осуществить на практике. См. Современный толковый словарь русского языка. СПб.: «Норинт», 2004. С. 694. [↑](#footnote-ref-24)
25. Содействовать – помогать кому-либо, чему-либо в чем-либо, способствовать. См. Современный толковый словарь русского языка. СПб.: «Норинт», 2004. С. 769. [↑](#footnote-ref-25)
26. Оказать – 2) произвести, осуществить что-либо по отношению к кому-либо. См. Современный толковый словарь русского языка. СПб.: «Норинт», 2004. С. 447. [↑](#footnote-ref-26)
27. Участие – 1) совместная с другими деятельность; 2) обладание долей, паем в каком-либо деле. См. Современный толковый словарь русского языка. СПб.: «Норинт», 2004. С. 884. [↑](#footnote-ref-27)
28. Поддержка – 2) то что поддерживает, служит опорой чему-либо. См. Современный толковый словарь русского языка. СПб.: «Норинт», 2004. С. 544. [↑](#footnote-ref-28)
29. Условия – 3) обстановка в которой происходит, протекает что-либо; 4) основа, предпосылка чего-либо. См. Современный толковый словарь русского языка. СПб.: «Норинт», 2004. С. 876. [↑](#footnote-ref-29)
30. См. об этом: Отчет «Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации» / Отв. ред. А.А. Клишас, В.Н. Плигин. М.: Совет Федерации, 2013. С. 71. [↑](#footnote-ref-30)
31. Постановление Правительства Нижегородской области от 20 мая 2008 г. № 201. [↑](#footnote-ref-31)
32. Постановление Правительства Нижегородской области от 17 мая 2013 г. № 307. [↑](#footnote-ref-32)
33. Постановление Правительства Нижегородской области от 22 марта 2006 г. № 89. [↑](#footnote-ref-33)
34. Постановление Правительства Нижегородской области от 26 октября 2011 г. № 873. [↑](#footnote-ref-34)
35. Постановление Правительства Нижегородской области от 11 декабря 2009 г. № 919. [↑](#footnote-ref-35)
36. Закон Нижегородской области от 29 июня 2012 г. № 76-З. [↑](#footnote-ref-36)