

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
на проект закона г. Москвы «О местном самоуправлении в городе Москве»
от 31 мая 2018 года

В Институт управления и регионального развития Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ поступило обращение от 24 сентября 2018 г. от главы муниципального округа Якиманка города Москвы с просьбой о проведении экспертизы проекта закона г. Москвы «О местном самоуправлении в городе Москве» от 31 мая 2018 г. Ни пояснительной записки, ни иных документов, традиционно входящих в "пакет" вместе с законопроектом, представлено не было.

При отсутствии пояснительной записки трудно установить целесообразность принятия именно нового закона о местном самоуправлении в Москве. Предлагаемые в проекте новации вполне могли бы быть внесены поправками в действующий Закон города Москвы от 06 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»; значительная часть действительно новых положений носит точечный характер.

Безусловным достоинством законопроекта является повсеместный возврат местных администраций, функции которых во многих муниципальных образованиях в настоящее время выполняют аппараты представительных органов.

В результате проведенного анализа текста законопроекта было установлено следующее.

1. В предлагаемом законопроекте значительное количество норм является воспроизведением норм Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления» (далее - Федеральный закон №-131); это является опасной тенденцией, поскольку приводит к изменению юридической силы норм (федеральная норма становится региональной). Это вводит в заблуждение тех, кто использует закон, в том числе правоприменительные органы.

Видимой целесообразности переписывания федеральных норм в исследуемый законопроект нет. Более того, в соответствии с частью 1 статьи 6 Федерального закона № 131-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления относится правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ в случаях и порядке, установленных данным Федеральным законом. Иными словами, авторы законопроекта предлагают органам государственной власти Москвы выйти за пределы их полномочий.

Кстати, неправильное понимание полномочий органов государственной власти субъекта РФ в части правового регулирования местного самоуправления проявляется и в названии законопроекта, выборе предмета правового регулирования.

2. Законопроектом не урегулированы некоторые вопросы, которые прямо отнесены к компетенции субъекта РФ (например, вид избирательной системы в муниципальных образованиях, порядок отзыва выборных должностных лиц и т.п.). Вместо этого законопроект изобилует фразами, не имеющими нормативного содержания.

3. Авторы законопроекта предлагают ввести три категории вопросов местного значения: общие для всех муниципальных образований вопросы местного значения; вопросы местного значения отдельных видов муниципальных образований (они называются в законопроекте обособленными муниципальными образованиями) и вопросы местного значения, отнесенные к совместному ведению муниципальных образований и органов государственной власти города Москвы.

Введение такого вида муниципальных образований как «обособленные муниципальные образования» противоречит федеральному законодательству (субъекты РФ не обладают соответствующими полномочиями; в Федеральном законе № 131-ФЗ для городов федерального значения предусмотрен принцип единства городского хозяйства).

Вопрос о невозможности введения совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления был решен судами разной юрисдикции более 15 лет назад. Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 года № 15-П говорится, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. Подобная правовая позиция была выражена Конституционным Судом РФ и в постановлениях от 24 января 1997 года и 15 января 1998 года. Более того, Конституционный суд РФ в указанных выше решениях подчеркивает, что принцип самостоятельности местного самоуправления, в пределах своих полномочий обеспечивающего решение населением вопросов местного значения (статьи 12 и 130, часть 1, Конституции РФ), не может быть ограничен законодателем субъекта РФ (статья 76, часть 5, Конституции РФ).

Суды общей юрисдикции также неоднократно выносили подобные решения, вынужденно реагируя по попытке региональных законодателей включить в свои тексты соответствующую юридическую конструкцию. В частности, суды общей юрисдикции дополнительно обращают внимание на то, что разграничение предметов ведения и полномочий между разными уровнями власти возможно только на основании закона (федерального закона или закона субъекта РФ, но не соглашения). В качестве примера можно привести решения Верховного Суда Республики Тыва от 29 июля 2002 г. № 2-47; Ленинского районного суда г. Владивостока от 06.01.2004. Некоторые субъекты РФ вносили соответствующие правки в свои законы, не дожидаясь судебных решений (см., напр.: Закон Тюменской области от 05 ноября 2004 г. № 275 «О внесении изменений в Закон Тюменской области «О принципах разграничения полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти области и муниципальными образованиями и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями»; из текста Закона были исключены все положения, упоминающие о предметах совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления).

4. В законопроекте используются такие термины, как вопросы местного значения (статья 4), права и обязанности органов местного самоуправления (статья 6), полномочия органов местного самоуправления или их компетенция (статья 22), функции отдельных органов местного самоуправления (статья 26); как эти термины между собой соотносятся из текста законопроекта непонятно. Более того, формулировки вопросов местного значения таковы, что больше похожи на формулирование имущественных комплексов (например, вопросом местного значения названы средства самообложения граждан) и не соответствуют тому подходу к формулировкам вопросов местного значения, который использует федеральный законодатель.

В качестве дополнительной иллюстрации определенных проблем можно привести следующее. Противодействие коррупции отнесено одновременно и к вопросам совместного ведения органов местного самоуправления и органов государственной власти города Москвы, и к вопросам местного значения обособленных муниципальных образований.

Представленным законопроектом существенно сокращён перечень вопросов местного значения (с 25-50 в зависимости от вида муниципального образования до 18

пунктов), при этом с точки зрения юридической техники предлагаемые формулировки неточны, некорректны и допускают двоякое толкование. Например, в пункте 16 части 1 статьи 5 законопроекта некорректно сформулирован вопрос местного значения как «профилактика болезней и укрепление здоровья». Во-первых, не указано чье именно здоровье необходимо укреплять (жителей муниципального образования или всех находящихся на его территории?). Во-вторых, профилактикой болезней занимаются медицинские учреждения. Органы местного самоуправления могут лишь организовать деятельность данных учреждений на территории муниципального образования в пределах, предусмотренных действующим законодательством. Подобное же замечание относится к пункту 17 части 1 статьи 5 законопроекта «дошкольное, начальное общее, основное общее и дополнительное образование детей».

5. В представленном законопроекте предлагается уточнить положения об экономической и финансовой основах местного самоуправления (глава 3), в частности, порядок распределения налоговых поступлений. Подобное регулирование является избыточным, поскольку эти нормы должны содержаться в специальном нормативном правовом акте, регулирующем данные отношения – Законе города Москвы от 10 сентября 2008 года № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве» и соответствовать Бюджетному кодексу РФ.

Отдельно следует обратить внимание на то, что при характеристике экономической основы местного самоуправления, используются устаревшие конструкции и термины. Например, от термина финансовые основы местного самоуправления отказались при принятии Федерального закона № 131-ФЗ (этот термин был в законе-предшественнике); в проекте говорится о правах и обязанностях органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (статья 6), но нет главного – рыночной конкурентоспособной экономики (органы местного самоуправления могут выступать заказчиками на выполнение работ и услуг; не обязательно создавать МУПы).

6. В части 1 статьи 1 законопроекта приводится определение понятия местного самоуправления в городе Москве, под которой предлагается понимать деятельность жителей муниципального образования по участию в управлении государственными делами, решению вопросов местного значения. Подобная формулировка противоречит Конституции РФ, Федеральному закону № 131-ФЗ, Уставу города Москвы от 28 июня 1995г. поскольку местное самоуправления – это решение населением вопросов местного значения.

Непонимание сути местного самоуправления как деятельности граждан проявляется и в структуре законопроекта, которая является плохо сбалансированной. Так, глава, посвященная формам непосредственного народовластия, размещается во второй половине проекта, после глав, в которых говорится об органах местного самоуправления и экономической основе местного самоуправления.

7. Кроме вышеназванных существенных замечаний есть ряд недочетов, связанных с некорректным использованием юридической техники, коллизией, пробельностью и противоречивостью по менее значимым вопросам. Это можно проиллюстрировать следующим::

- в части 4 ст. 1 законопроекта в качестве субъектов инициативы изменения границ муниципальных образований и их преобразования не упомянуты федеральные органы государственной власти, что сужает круг субъектов, закрепленных в части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ;

- в части 3 статьи 2 законопроекта установлена обязанность органов местного самоуправления и должностных лиц обеспечить жителям возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина. Данная формулировка является слишком широкой, поскольку не говорится, что имеются ввиду документы, принятые самими органами местного самоуправления;

- в статье 3 (пункт 12) законопроекта, устанавливаются основные принципы организации местного самоуправления, закреплён принцип координации деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти города Москвы. При такой формулировке возникает правовая неопределённость, в вопросе о том кто будет являться субъектом такой координации. Корректнее говорить о «взаимодействии между органами местного самоуправления и органов государственной власти города Москвы по вопросам их компетенции»;

- в пункте 12 части 1 статьи 5 законопроекта говорится о таком вопросе местного значения как муниципальная топонимика, в том числе установление названий географических объектов на территории муниципального образования – улиц, парков, скверов и других. Данное понимание географического объекта противоречит определению, закреплённому в федеральном законе от 18.12.1997 № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов»;

- в пункте 1 части 2 статьи 6 законопроекта закреплена обязанность органов местного самоуправления действовать в интересах жителей муниципального образования. При этом, понятие «житель» сужено до категории «гражданин РФ», несмотря на то, что жителями могут быть и иностранные граждане, и лица без гражданства. Более того, возможность иностранных граждан участвовать в осуществлении местного самоуправления закреплена в данном законопроекте;

- в части 1 статьи 13 законопроекта закреплён перечень муниципального имущества. При этом, нет указания на возможность муниципального образования иметь в собственности имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, переданных им органами государственной власти, хотя сама возможность передачи таких полномочий в законопроекте предусмотрена (статья 9 законопроекта);

- формулировку пункта 12 ч. 3 ст. 22 законопроекта необходимо привести в соответствие с общим формулированием. Слово «создавать» необходимо заменить на «создание».

Таким образом, на основании вышеизложенного, данный законопроект нуждается в определенной доработке; целесообразность его принятия не очевидна.

Заключение подготовлено сотрудниками Центра местного самоуправления РАНХиГС д-р юрид. наук, профессором Е.С. Шугриной и канд. юрид. наук, доцентом К.А.Ивановой.

02.10.2018