

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НЕОБХОДИМОСТЬ ПРИНЯТИЯ

С. Г. Соловьев,

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного, административного и муниципального права, Южно-Уральский государственный университет (г. Миасс)

Статья посвящена исследованию причин, обуславливающих необходимость разработки Муниципального кодекса Российской Федерации, в ней проведен анализ теоретических и практических проблем, связанных с данным вопросом.

Ключевые слова: муниципально-правовое регулирование, кодификация нормативных актов, Муниципальный кодекс Российской Федерации.

Правотворчество всегда являлось, является и будет являться одним из важнейших средств управления обществом. Применительно к системе местного самоуправления правотворчество представляет собой основное средство упорядочения местных общественных отношений. В связи этим вопросы выбора оптимальной схемы нормативного упорядочения местных общественных процессов всегда имели и будут иметь важнейшее значение в системе муниципальной отрасли права.

Если рассмотреть существующий механизм правотворчества применительно к местному самоуправлению, используемый на федеральном уровне в Российской Федерации, то станет очевидно, что на протяжении последних 20 лет процесс упорядочения местных общественных отношений на федеральном уровне осуществляется в рамках следующей схемы:

- 1) принятие базового, рамочного Федерального закона, закрепляющего общие принципы организации местного самоуправления в РФ;
- 2) издание в соответствии с базовым законом специализированных актов, направленных на нормативное упорядочение отдельных сфер местного самоуправления;
- 3) принятие отраслевых законов, закрепляющих полномочия муниципальных органов в разных областях правового регулирования¹.

Очевидно, что в системе федеральных нормативных актов, упорядочивающих процесс осуществления местного самоуправления в России, ключевое место принадлежит Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Россий-

ской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)², который является четвертым по счету базовым законом в сфере российского местного самоуправления, если в качестве первого считать Закон СССР 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»³. Далее законодателем были приняты Закон РСФСР 1991 года «О местном самоуправлении в РСФСР», Федеральный закон 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Как отмечают В. И. Васильев, А. А. Кирилловых, Н. Л. Пешин, И. Кокин, А. Э. Руден, В. И. Фадеев и многие другие ученые, действующая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представляет собой весьма значительный этап в развитии местного самоуправления как одного из важнейших демократических институтов публичной власти⁴. Вместе с тем эти же ученые, а также большинство ученых, специализирующихся в области муниципальной проблематики, говорят о том, что он не является совершенным, поскольку содержит очень много недоработок как технического, так и концептуального плана⁵.

При этом очевидным является тот факт, что недоработки технического плана достаточно просто могут быть устранены путем внесения соответствующих изменений. К примеру, за период времени, прошедший с принятия Федерального закона № 131-ФЗ, перечень вопросов местного значения, установленный для муниципального образования каждого вида (поселения, муниципальные районы и городские округа), подвергался кор-

ректировке 19 раз. Общий перечень полномочий, установленный в ст. 17 этого закона, – девять раз.

Исправление же недоработок концептуального плана, содержащихся в Федеральном законе № 131-ФЗ, – процесс более сложный, так как при их внесении необходимо четко представлять концепцию существующего закона, чтобы исключить внесение изменений, которые «существенно изменяют концепцию законов и не поддаются никакой логике»⁶.

Однако концептуальная проработанность Федерального закона № 131-ФЗ вызывает немало вопросов, наиболее важные из них представляется необходимым рассмотреть ниже.

Во-первых, очевидно, что законодателю нужно четко определиться с теоретическими основами, на базе которых должно развиваться местное самоуправление в Российской Федерации. В настоящее время, исходя из анализа содержания Федерального закона № 131-ФЗ, многие ученые делают вывод о том, что в этом нормативном акте четко не выражена основная концепция, а нашли свое воплощение большинство теорий, определяющих сущность местного самоуправления⁷. В результате мы имеем теоретический «винегрет» основных теорий в указанном Федеральном законе. Подобное состояние теоретической основы базового закона, ориентированного на закрепление основных принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации, представляется достаточно спорным.

Во-вторых, в ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ закреплено, что местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В связи этим определением возникает вопрос о содержательном аспекте данной дефиниции, вопрос о том, насколько теоретически проработано определение, в котором определена форма и выпущено содержание. Очевидно, в первую очередь нужно определиться с

содержанием местного самоуправления, а потом определять формы его проявления.

В-третьих, слово «решение», используемое для определения основной дефиниции муниципального права «местное самоуправление» в ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ (решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения), является многозначным⁸, не имеет четкого лексического значения, а соответственно содержание дефиниции «местное самоуправление» нельзя признать четко определенным. Данная словесная единица не является оптимальной для формулирования подобных ключевых дефиниций муниципального права и подлежит замене на слово, имеющее более четкое лексическое значение.

В-четвертых, Федеральный закон № 131-ФЗ содержит достаточно большое число неконкретных правовых норм, размытых формулировок, слабо согласующихся друг с другом положений.

Так, в указанном законе не дается четкого определения и соотношения таких базовых муниципально-правовых понятий, как «компетенция органа местного самоуправления», «предметы ведения органа местного самоуправления», «полномочия органа местного самоуправления».

В-пятых, в ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ определены перечни видов имущества, которое может находиться в собственности поселений, муниципальных районов и городских округов. В то же время, как показывает практика муниципального строительства, во многих муниципальных образованиях возникают проблемы, связанные с тем, что перечни вопросов местного значения, установленные в ст. 14–16 Федерального закона № 131-ФЗ, не в полном объеме соотносятся с перечнем имущества, которое может находиться в муниципальной собственности.

К примеру, на законодательном уровне имущественно не обеспечено решение таких вопросов местного значения, как участие в профилактике терроризма и экстремизма, в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения и муниципального района, создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, создание условий для развития местного традиционного народного художественного твор-

чества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении, содействие в развитии сельскохозяйственного производства и создание условий для его развития в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Вероятно, отмеченное состояние Федерального закона № 131-ФЗ – следствие не чисто технических ошибок законодателя, а является проявлением концептуальной ошибки законодателя, обусловленной желанием максимально отделить администрации муниципальных образований от практического решения определенных местных вопросов, сосредоточив их внимание на выполнении администрирования соответствующих вопросов местного значения.

В-шестых, Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит четких принципов разграничения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Законодатель в указанном законе не смог исчерпывающим образом определить вопросы местного значения и полномочия по их реализации, соотносить их с полномочиями государственных органов, в результате чего на практике они часто дублируются. Кроме того, Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит дефиниций применительно к «предметам ведения» и «полномочиям» публично-властных субъектов местного самоуправления, что очень часто приводит к их неправильному использованию в текстах муниципально-правовых актов.

В-седьмых, в Федеральном законе № 131-ФЗ имеется неясность относительно процедур осуществления властных и хозяйственных полномочий органами местного самоуправления. Следствием этого является то, что на сегодня на уровне органов местного самоуправления произошло смешение властных и хозяйственных полномочий. Это приводит к эрозии властной природы местного самоуправления, формированию малоэффективной системы хозяйствования и росту коррупции в муниципальном звене управления. Более того, в Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствует само понятие органа власти как такового, что приводит к присвоению полномочий органа власти отдельными структурными подразделениями органов местного самоуправления⁹.

В-восьмых, в настоящее время нужно признать тот факт, что органы муниципальных образований нагружены полномочиями

по решению вопросов местного значения, которые нередко носят не местный, а именно государственный характер. При этом они не могут не брать на себя выполнение этих полномочий за счет собственных и без того недостаточных доходов.

К таким полномочиям, которые, как указывают многие практики муниципального строительства, являются по своей сути и не государственными, и не местными, следует отнести: снос аварийных жилых домов; учет нуждающихся в улучшении жилищных условий; согласование переустройства и перепланировок жилых помещений; регистрация граждан по месту жительства; постановка на учет бесхозяйных объектов и многие другие вопросы, весьма затратные, но решать которые необходимо для населения муниципальных образований.

В связи с этим следует определиться с научными критериями признания тех или иных вопросов вопросами местного значения. Очевидно, что отсутствие научно обоснованных критериев для такого признания приводит к нестабильности компетенции местного самоуправления¹⁰.

В-девятых, Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит нормативов на содержание муниципального имущества, нормативов расходных обязательств, с помощью которых можно рассчитать объем необходимых финансовых ресурсов, с учетом количества жителей территорий, с учетом протяженности уличных дорог, квадратных метров муниципального жилого фонда, протяженности системы водоотведения, водоснабжения и других коммунальных особенностей конкретного муниципального образования. Отсутствие законодательных норм, обязывающих закреплять подобные нормативы, является серьезной недоработкой законодателя, вызванной отсутствием внятной концепции по финансовому обеспечению решения органами местного самоуправления вопросов местного значения.

В-десятых, Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит четкого определения муниципальных нормативных и ненормативных правовых актов. Кроме того, в указанном нормативном акте четко не выделены субъекты местного самоуправления, наделенные нормотворческими полномочиями, не расписана иерархия правовых актов, принимаемых на уровне муниципального образования¹¹. Это, в частности, порождает в ряде муниципальных образований проблемы, связанные с примене-

нием правовых актов, принимаемых местным представительным органом и другими субъектами местного самоуправления.

Перечень теоретических проблем, иллюстрирующих степень концептуальной непроработанности Федерального закона № 131-ФЗ, можно продолжать достаточно долго, указав неясность правовой процедуры приостановления действия муниципальных правовых актов, закрепленной в ст. 48 указанного Федерального закона, неразработанность технологии связи избирателя с депутатом, спорность использования в законе термина «Глава» применительно как к руководителю всего муниципального образования, так и к руководителю местной администрации¹² и другие неточности, достаточно подробно описанные в специальной муниципально-правовой литературе¹³.

Однако все указанные недоработки, в нашем понимании, являются следствием того, что формат существующего Федерального закона № 131-ФЗ, регулирующего основной пласт правоотношений в сфере местного самоуправления, не в состоянии дать ответ на многие подобные вопросы.

К тому же отсутствие обоснованной концепции развития местного самоуправления отрицательно сказывается не только на решении вопросов местного значения, но и, как отмечает В. И. Фадеев, на решении вопросов соотношения и взаимодействия государственной и муниципальной властей¹⁴.

На сегодня очевидным становится тот факт, что в формате федерального закона невозможно качественно расписать концептуально-теоретические основы построения системы муниципально-правового регулирования. В связи с этим, учитывая тот факт, что в последние годы расширяется практика создания комплексных кодификационных актов, являющихся организующим и стабилизирующим фактором для соответствующего массива законодательства¹⁵, более оптимальной представляется такая форма систематизации муниципального нормативного материала, как кодификация, предполагающая выделение общей части, направленной на закрепление общих, концептуальных начал правового регулирования муниципальной сферы общественных отношений, а также обособление особенной части, содержащей нормы, непосредственно направленные на регулирование практических вопросов, возникающих в муниципальной сфере общественных отношений.

Следует отметить, что применительно к современному состоянию законодательства о местном самоуправлении проведение кодификации особенно актуально, так как кодификационные акты являются системообразующими актами, материал в них упорядочен, выражен в определенной логической системе, отражающей внутреннюю структуру данной отрасли и охватывающей ее нормативно-правовой массив. При этом при проведении кодификации необходим учет динамики развития законодательства по четырем основным направлениям:

1) учет ведущихся законопроектных работ по вопросам местного самоуправления;

2) введение понятий, отражающих перспективные направления муниципального строительства;

3) учет получивших признание научных концепций развития муниципального законодательства (проведению кодификации муниципального законодательства должно предшествовать определение научной концепции развития муниципального законодательства);

4) учет международного и иностранного опыта развития муниципального законодательства.

Результатом кодификации федерального законодательства о местном самоуправлении должны стать разработка и принятие Муниципального кодекса Российской Федерации, включающего в себя общую часть, содержащую нормы, подробно раскрывающие:

1) теоретические основы местного самоуправления в Российской Федерации;

2) понятийный аппарат, используемый в Муниципальном кодексе;

3) перечень и принципы формирования вопросов местного значения;

4) перечень, принципы формирования и критерии разграничения компетенции в сфере местного самоуправления между органами государственной и муниципальной власти;

5) понятие и принципы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

6) понятие и система правовой основы местного самоуправления;

7) понятие и принципы территориальной организации местного самоуправления;

8) понятие и содержание форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления;

9) понятие и содержание форм участия населения в осуществлении местного самоуправления;

10) понятие, система органов и должностных лиц местного самоуправления;

11) перечень, принципы формирования и критерии разграничения компетенции в системе органов и должностных лиц местного самоуправления;

12) понятие и принципы формирования экономической основы местного самоуправления;

13) понятие и принципы межмуниципального сотрудничества;

14) понятие и принципы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренной нормами муниципального права.

Особенная же часть Муниципального кодекса РФ должна содержать конкретизацию норм общей части, которая в настоящее время в неcodифицированном виде закреплена в Федеральном законе № 131-ФЗ и других федеральных законах, содержащих нормы муниципального права. Схематично кодификация норм особенной части Муниципального кодекса РФ может быть осуществлена на основе классификации специализированных институтов муниципального права и представлена в следующем виде:

- 1) муниципальные правовые акты;
- 2) муниципальное образование;
- 3) формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления;
- 4) формы участия населения в осуществлении местного самоуправления;
- 5) представительный орган муниципального образования;
- 6) депутат представительного органа муниципального образования;
- 7) глава муниципального образования;
- 8) администрация муниципального образования;
- 9) муниципальная служба;
- 10) контрольный орган муниципального образования;
- 11) избирательная комиссия муниципального образования;
- 12) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- 13) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренная нормами муниципального права;

14) юридические гарантии прав граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления;

15) имущественная основа местного самоуправления;

16) финансовая основа местного самоуправления;

17) особенности организации местного самоуправления в пределах территорий, имеющих особый правовой статус.

Говоря о необходимости разработки Муниципального кодекса РФ, следует особо акцентировать внимание на том обстоятельстве, что система классификации, отражающая объективно существующую систему муниципального права и законодательства, должна базироваться на четкой научной доктрине развития местного самоуправления.

В связи с этим, как отмечают разработчики Концепции системы классификации правовых актов Российской Федерации, работу в этом направлении целесообразно начинать с создания библиографической базы данных, отражающей научную доктрину (теоретические работы, комментарии законодательства, комментарии юридической практики и т.д.). После накопления библиографического материала появится возможность для создания информационного массива, включающего в себя положения, более широко отражающие научную доктрину.

Рассмотрев вопросы, связанные с причинами, обуславливающими необходимость разработки Муниципального кодекса РФ, а также ряд теоретических и практических проблем, связанных с его подготовкой, в заключение данного исследования подведем итоги.

Действующая редакция Федерального закона № 131-ФЗ содержит очень много недоработок как технического, так и концептуального плана. При этом многие недоработки являются следствием того, что в формате федерального закона невозможно качественно расписать концептуально-теоретические основы построения системы муниципально-правового регулирования.

Наиболее оптимальной формой систематизации муниципального нормативного материала является кодификация, предполагающая выделение общей части, направленной на закрепление общих, концептуальных начал правового регулирования муниципальной сферы общественных отношений, а также обособление особенной части, содержащей нормы, непосредственно направленные на

регулирование практических вопросов, возникающих в муниципальной сфере общественных отношений. Результатом кодификации федерального законодательства о местном самоуправлении, проведенного на основе четкой научной доктрины развития местного самоуправления, должны стать разработка и принятие Муниципального кодекса РФ, состоящего из общей части, подготовленной теоретиками муниципального права, и особенной части, подготовленной практиками местного самоуправления.

¹ Кирилловых А. А. О нормативно-правовом регулировании местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 12. С. 14.

² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Ведомости СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

⁴ Васильев В. И. Местное самоуправление: закон четвертый // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 5; Кирилловых А. А. Указ. соч. С. 14; Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007; Кокин И. «Чем дальше в лес, тем больше дров», или последние (?) поправки в ФЗ-131 // Муниципальное право. 2006. № 1; Руден А. Э. Реформа местного самоуправления: предпосылки и перспективы // Местное право. 2004. № 11–12; Фадеев В. И. Основные проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления на современном этапе // Lex russica. 2009. № 2.

⁵ Актуальные вопросы развития местного самоуправления в России и за рубежом. М., 2009.

⁶ Кокин И. Указ. соч. С. 25.

⁷ Пешин Н. Л. Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 50; Фадеев В. И. Указ. соч. С. 364; Дементьев А. Н. Теории местного самоуправления и их современные интерпретации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 4. С. 24.

⁸ К примеру, в словаре Т. Ф. Ефремовой указывается, что под решением может пониматься: процесс действия; результат процесса такого действия; способ разрешения чего-либо; ответ к задаче, искомое математическое выражение; постановление, приговор, определение; заключение, вывод из чего-либо; избранный путь действия после обдумывания, обсуждения какого-либо вопроса. М., 2000.

⁹ Соловьев С. Г. К вопросу об управлении имуществом муниципального образования // Современное право. 2008. № 4. С. 41–45.

¹⁰ Фадеев В. И. Указ. соч. С. 367.

¹¹ Лукьянов В. А., Соловьев С. Г. Муниципальный правовой акт: проблемные вопросы теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 5. С. 11–12; Башков А. В., Соловьев С. Г. Признание муниципальных нормативно-правовых актов утратившими силу либо недействующими // Законность. 2009. № 7. С. 40–43.

¹² Макаров И. И. Наименования органов местного самоуправления: подходы регионального законодателя // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 36–37.

¹³ Выдрин И. В., Соловьев С. Г. Спорные вопросы в правовом статусе должностного лица местного самоуправления // Проблемы права. 2012. № 1. С. 63–67.

¹⁴ Фадеев В. И. Указ. соч. С. 367.

¹⁵ Концепция системы классификации правовых актов РФ от 29 сентября 1999 г. // СПС «КонсультантПлюс».

Статья поступила в редакцию 22 января 2013 г.