

Проблемы развития местного самоуправления в трудах профессора В. И. Фадеева (к юбилею кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА))

Аннотация. В статье анализируются некоторые понятия науки муниципального права, излагается их авторское видение с учетом идей российского ученого профессора Владимира Ивановича Фадеева. С учетом неоченимого вклада научных воззрений профессора В. И. Фадеева по проблемам организации и функционирования муниципальной власти в современной России исследуются правовая природа и содержание компетенции органов местного самоуправления, процессуальное обеспечение полномочий органов муниципальной власти и других субъектов местного самоуправления.

Автором вводится в научный оборот понятие муниципальной процессуальной деятельности, приводятся основания ее выделения из структуры общей муниципальной деятельности, формулируется ее цель, определяются ее обеспечительная роль при осуществлении иных видов муниципальной деятельности. По мнению автора, муниципальная процессуальная деятельность выступает как неотъемлемый компонент организационной, правотворческой, кадровой, финансовой, правоприменительной и иной муниципальной деятельности.

Эта деятельность актуализируется в связи с конституционными положениями ч. 3 ст. 132 Конституции РФ в редакции 2020 г. о необходимости осуществления взаимодействия органов публичной власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Ключевые слова: наука муниципального права, Конституция РФ, полномочия местного самоуправления, компетенция органов местного самоуправления, муниципальная процессуальная деятельность, виды муниципальной деятельности, процедуры, вопросы местного значения.



**Елена Павловна
ЗАБЕЛИНА,**

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
epzabelina@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.94.6.089-098

ELENA P. ZABELINA,

*Cand. Sci. (Law), Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Constitutional and Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*
epzabelina@msal.ru
 9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

**Problems of development of local
self-government in the works of Professor V. I. Fadeev
(to the anniversary of the Department
of Constitutional and Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL))**

Abstract. *This article analyzes some concepts of the science of municipal law, sets out their author's vision, taking into account the ideas of the Russian scientist Professor Vladimir Ivanovich Fadeev. Recognizing the invaluable contribution of Professor V. I. Fadeev's scientific views on the problems of the organization and functioning of municipal government in modern Russia, the legal nature and content of the competence of local self-government bodies, procedural support of the powers of municipal authorities and other subjects of local self-government are investigated.*

The author introduces the concept of municipal procedural activity into scientific circulation, the grounds for its separation from the structure of general municipal activity, formulates its purpose, defines its security role in the implementation of other types of municipal activities. According to the author, municipal procedural activity acts as an integral component of organizational, law-making, personnel, financial, law enforcement and other municipal activities.

This activity is being updated in connection with the constitutional provisions of part 3 of Article 132 as amended in 2020 on the need for interaction of public authorities for the most effective solution of tasks in the interests of the population living in the relevant territory.

Keywords: *science of municipal law, Constitution of the Russian Federation, powers of local self-government, competence of local self-government bodies, municipal procedural activity, types of municipal activity, procedures, issues of local importance.*

Кафедра конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в 2022 г. отмечает свой 60-летний юбилей. Много торжественных поздравлений сегодня поступает в адрес профессорско-преподавательского состава легендарной кафедры. Следует признать, что «Олег Емельянович Кутафин и возглавляемая им кафедра были не только первопроходцами в разработке курса муниципального права, его программы, в подготовке и издании учебника по муниципальному праву, но и внесли весомый вклад

в теоретическую разработку актуальных проблем местного самоуправления, в развитие муниципального права как новой отрасли научных знаний»¹.

К числу проблем местного самоуправления, актуализировавшихся в условиях конституционной реформы 2020 г. и принятого 25 января 2022 г. в первом чтении Государственной Думой проекта федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее — проект федерального закона № 40361-8)², относится проблема компетенции органов местного самоуправления.

По мнению профессора В. И. Фадеева, структурными элементами компетенции являются предметы ведения — сферы общественной жизни, в которых действует данный орган местного самоуправления, в которых он юридически компетентен, и права и обязанности органа местного самоуправления или его полномочия³. Термин «полномочия» в юридической науке академик О. Е. Кутафин использовал, например, для характеристики прав и обязанностей какого-либо органа, должностного лица: этот термин в равной степени охватывает и права, и обязанности⁴.

В. И. Фадеев разграничивал понятия «полномочия местного самоуправления» и «компетенция органов местного самоуправления». Полномочия местного самоуправления, с его точки зрения, — это закрепленные нормами муниципального права за населением, выборными и иными органами местного самоуправления права и обязанности, необходимые для реализации задач и функций местного самоуправления на данной территории.

Анализ положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) показывает, что в нем закреплены наиболее важные элементы компетенции органов местного самоуправления. Вопросы местного значения определяются дифференцированно по видам муниципальных образований. Полномочия по их решению определены как общие для всех видов муниципальных образований.

При этом под вопросами местного значения понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом № 131-ФЗ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления. Такие вопросы составляют первый элемент компетенции органов местного самоуправления. Они близки по своему содержанию к предметам ведения

¹ См.: *Фадеев В. И.* У истоков муниципального права // Сборник, посвященный памяти В. И. Фадеева. М., 2015. Т. 2. С. 388.

В 1994 г. на кафедре была подготовлена В. И. Фадеевым монография «Муниципальное право России». В 1997 г. вышел в свет учебник академика О. Е. Кутафина и профессора В. И. Фадеева «Муниципальное право Российской Федерации».

² URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 02.05.2022).

³ См.: *Фадеев В. И.* Полномочия местного самоуправления // Сборник, посвященный памяти В. И. Фадеева. Т. 2. С. 284.

⁴ См.: *Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф.* Компетенция местных советов. М., 1982. С. 35.

⁵ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.



органов государственной власти и частично совпадают с ними, ограничиваясь лишь территориальным признаком.

Следует заметить, что в проекте федерального закона № 40361-8 лишь в первой статье сохраняется понятие «вопросы местного значения» для пояснения нового понятия «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения».

Согласно ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения отнесено 13 вопросов, в том числе утверждение поселкового бюджета и осуществление контроля за его реализацией.

Вопросами местного значения муниципальных районов в соответствии со ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ являются владение, пользование, распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности, дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, создание условий для предоставления транспортных услуг населению, организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района. Всего к вопросам местного значения муниципальных районов относится более 30 вопросов.

Наибольшее число вопросов местного значения решается в городских округах. Их перечень содержится в ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ. Кроме названных совпадающих вопросов местного значения поселения и муниципальных районов, органы местного самоуправления городских округов осуществляют организацию в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжение поселения, водоотведение, организацию предприятий по охране окружающей среды в границах городского округа, организацию предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях, создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории городского округа. Всего в городских округах по состоянию на 1 июля 2021 г. решается более 40 вопросов местного значения. В статье 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ закреплены вопросы местного значения внутригородского района.

Следует отметить, что многие вопросы местного значения имеют двойное предназначение. По своему содержанию они определяют не только направления деятельности субъектов местного самоуправления, но и одновременно закрепляют соответствующее право. К числу таких двуединых вопросов местного значения — полномочий, в частности, относятся утверждение местного бюджета, установление, изменение и отмена местных налогов и сборов, утверждение генеральных планов, городских округов, правил землепользования и застройки. В связи с этим складывается впечатление, что «у законодателя нет ясного понимания того, что следует признавать вопросами местного значения. Нужны более точно устанавливаемые законом критерии отнесения тех или иных вопросов к вопросам местного значения»⁶.

⁶ См.: *Фадеев В. И.* Концептуальные основы местного самоуправления и их реализация // Сборник, посвященный памяти В. И. Фадеева. Т. 2. С. 458.

В то же время полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения закреплены в ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ. При этом они не дифференцируются по видам муниципальных образований. К таким полномочиям относятся принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов, создание муниципальных предприятий и учреждений, установление тарифов на предоставленные ими услуги, организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов и местных референдумов. По состоянию на 1 июля 2021 г. таких полномочий — 14.

Кроме того, ст. 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ закреплены права органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований на решение факультативных вопросов. К ним относят право на создание музеев, условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий и др.

Учитывая особое положение в системе органов местного самоуправления представительных органов, в ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ перечислены исключительные полномочия представительных органов муниципальных образований. К ним в том числе относятся принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений, утверждение местного бюджета и стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

Наконец, органы местного самоуправления в соответствии со ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ наделяются отдельными государственными полномочиями. Они могут устанавливаться не только федеральными законами, но и законами субъектов РФ. В одном случае речь должна идти о делегировании отдельных государственных полномочий с одновременной передачей необходимых ресурсов, в другом — об участии муниципальных образований в реализации федеральных законов и о компенсации дополнительных расходов, которые возникают в результате такого участия, как справедливо отмечал В. И. Фадеев⁷.

Конкретные полномочия местного самоуправления устанавливаются отраслевым законодательством, которое не всегда согласовывается с законодательством о местном самоуправлении, не всегда успевает учесть его изменения⁸. В ходе Всероссийского совещания на тему «Меры поддержки муниципалитетов в условиях современной реальности и существующих вызовов: механизмы и формы», приуроченного ко Дню местного самоуправления и прошедшего 21 апреля 2022 г. в Доме Союзов, председатель Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению А. Н. Диденко отметил, что в настоящее время 187 федеральных законов закрепляют 1 667 полномочий органов местного самоуправления⁹. Еще несколько лет назад, в 2019 г., насчитывалось 173 отраслевых федеральных закона, закрепляющих 1 577 полномочий органов

⁷ См.: *Фадеев В. И.* Нужна ли нам реформа местного самоуправления // Сборник, посвященный памяти В. И. Фадеева. Т. 2. С. 398.

⁸ См.: *Фадеев В. И.* О проблемных особенностях современного законодательства о местном самоуправлении // Сборник, посвященный памяти В. И. Фадеева. Т. 2. С. 423.

⁹ URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesya-meropriyatiya/item/28447068/> (дата обращения: 02.05.2022).



местного самоуправления. При этом в 135 законах определялись 1 348 полномочий органов местного самоуправления в рамках вопросов местного значения. В 55 законах на органы местного самоуправления были возложены 229 полномочий за пределами вопросов местного значения¹⁰. Возникает риторический вопрос: способны ли органы местного самоуправления эффективно осуществлять такой объем полномочий?

В связи с этим, осознавая объективную потребность в создании условий для обеспечения полномочий органов муниципальной власти, законодатель включает в законы не только материальные нормы, определяющие полномочия органов местного самоуправления, но и процессуальные нормы, определяющие порядок применения материальных норм.

Органы местного самоуправления реализуют свои полномочия посредством осуществления процедур. В законодательных актах крайне мало норм, определяющих процедуры реализации полномочий органов муниципальной власти. Вместе с тем процессуальное обеспечение материальных полномочий органов местного самоуправления крайне важно.

В науке муниципального права проблемы процессуального обеспечения деятельности органов местного самоуправления раскрываются в контексте исследований муниципального избирательного, правотворческого и контрольного процессов¹¹. Подходы к этому вопросу были заложены еще академиком О. Е. Кутафиным. В частности, он отмечал, что «для того, чтобы все нормы конституционного права могли оказывать реальное воздействие на общественные отношения, часто требуется определить порядок, процедуру их применения соответствующими субъектами»¹². Однако такие исследования не позволяют сформировать полное представление о сущности процессуального обеспечения деятельности органов местного самоуправления, так как эта деятельность имеет более широкие цели и задачи.

Значимость муниципальной процессуальной деятельности проявляется в том, что без процедур, которые составляют ее содержание, невозможна реализация субъектами местного самоуправления предоставленных им полномочий.

¹⁰ См.: *Бабичев И. В., Павлова А. В.* К вопросу о систематизации законодательных норм, регулирующих полномочия и права органов местного самоуправления // *Местное право*. 2019. № 2. С. 53—88.

¹¹ См. например: *Комарова В. В.* Референдумный процесс в Российской Федерации : учебное пособие. М., 2004. 607 с. ; *Она же.* Формы непосредственной демократии в муниципальном нормотворчестве : учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. 144 с. ; *Она же.* Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры) : монография. М., 2014. 559 с. ; *Избирательное право и избирательный процесс : учебное пособие для магистров / под общ. ред. В. В. Комаровой, Г. Д. Садовниковой.* М., 2014. 264 с. ; *Варлен М. В.* К вопросу о законности в муниципальном нормотворчестве // *Конституционное право и политика : сборник материалов Международной научной конференции / Юридический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова.* 28—30 марта 2012 г. М. : Юрист, 2012. С. 650—654.

¹² См.: *Кутафин О. Е.* Процессуальная форма в конституционном праве // *Избранные труды* : в 7 т. М., 2016. Т. 1 : Предмет конституционного права : монография. С. 101.

Процессуальное обеспечение востребовано при осуществлении всего объема муниципальной деятельности, включая организационную, правотворческую, финансовую, кадровую и иные ее виды. Поэтому муниципальную процессуальную деятельность следует рассматривать как неотъемлемый компонент организационной, правотворческой, кадровой, финансовой, правоприменительной и иной муниципальной деятельности, осуществляемой при решении вопросов местного значения, закрепленных в ст. 14, 15, 16 Федерального закона № 131-ФЗ и иных социальных вопросов, закрепленных в ст. 14.1, 15.1, 16.1 указанного Федерального закона.

У всех названных видов муниципальной деятельности имеется единый объект воздействия — местное самоуправление. Субъектами муниципальной деятельности являются население муниципальных образований, органы и должностные лица местного самоуправления, а также муниципальные служащие. Благодаря этим общим признакам обеспечиваются их связь и слияние в единую муниципальную деятельность, предназначенную для решения вышеназванных вопросов. В то же время принцип дифференциации муниципальной деятельности позволяет выделить ее виды, локальные цели и особенности их достижения.

Целью организационной муниципальной деятельности является определение границ каждого отдельно взятого муниципального образования и формирование органов местного самоуправления. Цель муниципального правотворчества — разработка и принятие нормативных правовых актов, регулирующих муниципальные правоотношения. Муниципальная деятельность в сфере кадрового обеспечения проявляется в избрании муниципальных депутатов и других выборных лиц местного самоуправления, в формировании аппаратов органов местного самоуправления и осуществлении мер по их функционированию. Финансовая муниципальная деятельность проявляется в формировании местного бюджета и осуществлении его исполнения, в том числе путем финансирования решения вопросов местного значения. По целевому критерию легко выделить и иные виды муниципальной деятельности, обеспечивающие достижение целей, обусловленных осуществлением местного самоуправления.

На федеральном уровне наиболее насыщенными процессуальными нормами (по сравнению с другими законами, регулирующими муниципальные правоотношения) являются Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹³. В то же время процессуальные нормы, определяющие порядок реализации соответствующих полномочий органов местного самоуправления, имеются в Бюджетном кодексе РФ¹⁴, в Градостроительном кодексе РФ¹⁵, Земельном кодексе РФ¹⁶ и многих других федеральных законах. Они имеют определяющее значение при разработке и принятии региональных законов, регулирующих правоотношения в сфере местного самоуправления. Такие нормы имеются в законах всех 85

¹³ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

¹⁴ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

¹⁵ СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 16.

¹⁶ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.



субъектов РФ, затрагивающих вопросы осуществления местного самоуправления на их территориях.

Наиболее обстоятельно процессуальный аспект раскрыт в законах субъектов РФ об организации муниципальных выборов и местных референдумов.

В последние годы активизировалась работа органов местного самоуправления по принятию муниципальных процессуальных правовых актов в форме регламентов представительных органов и местных администраций муниципальных образований. В муниципальных образованиях также приняты и действуют процессуальные акты в форме положений, регулирующих процедуры формирования местных бюджетов, управления муниципальной собственностью, контрольной деятельности органов местного самоуправления, организации муниципальной службы, рассмотрения обращений граждан.

Все вышеизложенное свидетельствует о необратимости муниципальной процессуальной деятельности. Процедуры, составляющие эту деятельность, обеспечивают правотворческую, правоприменительную и иную муниципальную деятельность. В связи с этим целесообразна разработка регламентов, содержащих процедуры обеспечения решения каждого отдельно взятого вопроса местного значения, в том числе организации предоставления дошкольного общего образования, создания условий для оказания медицинской помощи населению, обеспечения первичных мер пожарной безопасности и охраны окружающей среды. Кроме того, органы местного самоуправления должны принимать процессуальные акты, определяющие порядок решения факультативных, необязательных вопросов.

Закрепление в 2020 г. в ч. 3 ст. 132 Конституции РФ положения о взаимодействии органов публичной власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения требует разработки и принятия процессуальных нормативных правовых актов, предназначенных для обеспечения взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Их практическое применение повысит значимость процессуальной деятельности органов местного самоуправления.

Как справедливо отмечал В. И. Фадеев, «отсутствие научно обоснованной концепции развития местного самоуправления отрицательно сказывается на решении вопросов соотношения и взаимодействия государственной власти и муниципальной власти»¹⁷. Организационное обособление местного самоуправления в общей системе управления государством предполагает установление соответствующих форм взаимодействия различных уровней власти, пределов контроля государственных органов за соблюдением муниципальными образованияами и их органами установленными законами правил, процедур, иных требований, которым должна соответствовать муниципальная деятельность в той или иной сфере. По мнению В. И. Фадеева, именно отсутствие должной регламентации во многом и порождает проблемы во взаимоотношениях органов государственной власти и местного самоуправления¹⁸.

¹⁷ См.: Фадеев В. И. О проблемных особенностях современного законодательства о местном самоуправлении // Сборник, посвященный памяти В. И. Фадеева. Т. 2. С. 437.

¹⁸ См.: Фадеев В. И. Нужна ли нам реформа местного самоуправления? С. 399.

В развитие этих идей на форуме, посвященном общественно-профессиональной экспертизе проекта федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», прошедшем 24 февраля 2022 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА), автором было предложено дополнить проект федерального закона статьей «Порядок взаимодействия органов публичной власти», указав в ней правовые основы, цели, принципы, формы и способы взаимодействия, в том числе сотрудничества органов государственной власти и органов местного самоуправления. Ведь принцип местного самоуправления, закрепленный в Конституции РФ, по сути, ставит вопрос и «О необходимости учета интересов местного самоуправления (муниципальной власти)»¹⁹.

Таким образом, очевидно, что научные идеи видного российского ученого профессора Владимира Ивановича Фадеева являются бесценным вкладом в развитие науки муниципального права и основой для совершенствования законодательства в сфере местного самоуправления.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бабичев И. В., Павлова А. В.* К вопросу о систематизации законодательных норм, регулирующих полномочия и права органов местного самоуправления // Местное право. — 2019. — № 2. — С. 53—88.
2. *Варлен М. В.* К вопросу о законности в муниципальном нормотворчестве // Конституционное право и политика : сборник материалов Международной научной конференции / Юридический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова. 28—30 марта 2012 г. — М. : Юрист, 2012. — С. 650—654.
3. Избирательное право и избирательный процесс : учебное пособие для магистров / под общ. ред. В. В. Комаровой, Г. Д. Садовниковой. — М., 2014. — 264 с.
4. *Комарова В. В.* Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры) : монография. — М., 2014. — 559 с.
5. *Комарова В. В.* Референдумный процесс в Российской Федерации : учебное пособие. — М., 2004. — 607 с.
6. *Комарова В. В.* Формы непосредственной демократии в муниципальном нормотворчестве : учебное пособие. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2010. — 144 с.
7. *Кутафин О. Е.* Процессуальная форма в конституционном праве // Избранные труды : в 7 т. — М., 2016. — Т. 1 : Предмет конституционного права : монография.
8. *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации. — М., 1997.
9. *Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф.* Компетенция местных советов. — М., 1982.
10. *Фадеев В. И.* Концептуальные основы местного самоуправления и их реализация // Сборник, посвященный памяти В. И. Фадеева. — М., 2015. — Т. 2.

¹⁹ См.: *Фадеев В. И.* Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Lex russica. 2014. № 4. С. 399.



11. *Фадеев В. И.* Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // *Lex russica*. — 2014. — № 4.
12. *Фадеев В. И.* Муниципальное право России. — М., 1994.
13. *Фадеев В. И.* Нужна ли нам реформа местного самоуправления // Сборник, посвященный памяти В. И. Фадеева. — М., 2015. — Т. 2.
14. *Фадеев В. И.* О проблемных особенностях современного законодательства о местном самоуправлении (выступление на семинаре 10 апреля 2007 г. в ИГП РАН) // Сборник, посвященный памяти В. И. Фадеева. — М., 2015. — Т. 2.
15. *Фадеев В. И.* Полномочия местного самоуправления // Сборник, посвященный памяти В. И. Фадеева. — М., 2015. — Т. 2.
16. *Фадеев В. И.* У истоков муниципального права // Сборник, посвященный памяти В. И. Фадеева. — М., 2015. — Т. 2.