

Секция «44.25 Проблемы государственного строительства и территориального управления»

Реформа компетенции местного самоуправления в Федеральном законе № 33-ФЗ: проблемы теории и юридической техники

Научный руководитель – Корольков Вадим Владимирович

Степанов Тимур Олегович

Студент (бакалавр)

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Юридический факультет, Кафедра конституционного и муниципального права, Москва, Россия

E-mail: zeleznytamtam@gmail.com

Одним из ключевых итогов конституционной [1] реформы 2020 года стало принятие в 2025 году Федерального закона № 33-ФЗ «О местном самоуправлении в единой системе публичной власти» (далее - 33-ФЗ) [2], пришедшего на смену Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - 131-ФЗ) [3]. Учитывая, что ряд положений о компетенции вступает в силу лишь с 1 января 2027 года, особую актуальность приобретает теоретический анализ заложенных в законе моделей и понятий, а не текущая правоприменительная практика. Это необходимо для осмысления вектора развития института и своевременной корректировки регионального и муниципального нормотворчества.

Первая проблема — терминологическая неопределенность. Конституция РФ; толкующий ее Конституционный Суд РФ [4]; два закона о местном самоуправлении используют разные, но схожие по смыслу понятия: «вопросы местного значения», «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения», а также «компетенция», «полномочия», «права», «задачи в интересах населения, проживающего на соответствующей территории», «публичные функции», «публичные задачи». Законодатель в 33-ФЗ фактически приравнивает вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения к вопросам местного значения, помещая последние в скобки как синоним, однако не дает четкой дефиниции. Понятия «публичные функции» и «публичные задачи», введенные в Конституцию, в тексте 33-ФЗ вовсе не раскрыты. С точки зрения юридической техники, множественность равнозначных терминов избыточна и требует унификации.

Принципиально иной стала структура полномочий. Если 131-ФЗ закреплял за каждым видом муниципальных образований собственный перечень вопросов местного значения, то 33-ФЗ вводит единый перечень полномочий органов местного самоуправления, разделенных на три категории:

- 1) «Неприкосновенные» полномочия (ч. 1 ст. 32). Носят преимущественно организационный характер и не могут быть изъяты органами государственной власти субъекта РФ. Ключевое изменение — исключение из этого перечня большинства хозяйственных блоков (тепло-, водо- снабжение и др.), за исключением развития внутридворовых территорий и участия в охране здоровья.
- 2) Полномочия, изымаемые регионом (ч. 2 ст. 32). Предполагается, что они принадлежат местному самоуправлению, но региональная власть вправе забрать их себе законом субъекта.
- 3) Полномочия, передаваемые регионом (ч. 3 ст. 32, ст. 34). Полномочия органов госвласти, которые могут быть делегированы муниципалитетам законом субъекта.

Данная система создает гибкую, адаптивную модель, но несет в себе серьезные риски. Фактически происходит усиление региональной власти: субъект РФ получает инструмент «ручного управления», решая судьбу каждого муниципалитета индивидуально. Закон допускает ситуацию, при которой у местного самоуправления останутся лишь организационные «неприкосновенные» полномочия, а все хозяйственные вопросы будут либо изъяты, либо передаваться под жестким контролем региона. Это ведет к огосударствлению местного самоуправления, что вступает в противоречие с конституционным принципом его самостоятельности (ст. 12 Конституции РФ). При этом сами «пределы» самостоятельности, как следует из обновленной ч. 1 ст. 132, теперь определяются федеральным законом, что еще больше укрепляет вертикаль государственной власти и ставит фундамент местного самоуправления в зависимость от текущей законодательной конъюнктуры.

Кроме того, новый закон порождает риски коллизий с отраслевым законодательством. Например, ФЗ «Об отходах производства и потребления» [5] закрепляет за муниципалитетами конкретные полномочия по обращению с ТКО. Однако 33-ФЗ относит аналогичную сферу к полномочиям, передаваемым регионом. Без синхронизации этих актов после 2027 года возникнет правовая неопределенность. Аналогичная ситуация сложилась с оценкой эффективности деятельности органов МСУ: новый закон (ст. 40) требует утверждения новых показателей указом Президента, но действует указ 2008 года [6], ориентированный на старую систему полномочий и типов муниципальных образований.

Наконец, требует осмысления проблема финансирования «иных» полномочий (ст. 37). Формально предоставляя муниципалитетам право брать на себя дополнительные вопросы, закон обязывает решать их за счет местных бюджетов, что в условиях дефицита большинства из них делает эту норму декларативной.

Таким образом, новое регулирование компетенции МСУ, несмотря на попытку унификации, страдает терминологической небрежностью, создает предпосылки для дисбаланса в системе публичной власти в пользу регионов и содержит потенциальные коллизии с иными нормативными актами. До вступления ключевых глав в силу (2027 год) законодателю предстоит устранить эти противоречия, чтобы обеспечить реальную, а не декларативную самостоятельность местного самоуправления.

Источники и литература

- 1 Конституция Российской Федерации // Российская газета (далее – РГ) от 25.12.1993 N 237
- 2 Федеральный закон от 20.03.2025 N 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой публичной власти» // РГ от 26.03.2025 N 65-66
- 3 Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // РГ от 08.10.2003 N 202
- 4 Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 N 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // РГ от 17.03.2020 г. N 56
- 5 Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // РГ от 30.06.1998 N 121

6 Указ Президента РФ от 28.04.2008 N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» // Собрание законодательства Российской Федерации от 05.05.2008 N 18 ст. 2003