

КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ**Ю.В. Благов***Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, Омск, Россия***Информация о статье**

Дата поступления –

25 сентября 2017 г.

Дата принятия в печать –

09 октября 2017 г.

Дата онлайн-размещения –

20 декабря 2017 г.

Ключевые слова

Компетенция местного самоуправления, вопросы местного значения, отдельные государственные полномочия, права органов местного самоуправления, перераспределение полномочий, вертикаль власти, Федеральный закон № 131-ФЗ, Европейская хартия местного самоуправления

Анализируются спорные вопросы компетенции местного самоуправления: вопросы местного значения муниципальных образований; отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления; права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения соответствующего вида муниципального образования; новый институт перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации – и некоторые другие. Делается вывод, что законодатель выстраивает единую «вертикаль власти» от сельского поселения до субъекта Российской Федерации и выше, поскольку так, с его точки зрения, легче осуществлять публичное управление.

COMPETENCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENTS: DEBATABLE ISSUES**Yury V. Blagov***Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia***Article info**

Received – 2017 September 25

Accepted – 2017 October 09

Available online – 2017 December 20

Keywords

The competence of local self-government, issues of local importance, certain state powers, the rights of local self-government bodies, the redistribution of powers, the power vertical, Federal Law No. 131-FZ, the European Charter of Local Self-Government

Subject. The article is devoted to the discussion issues of competence of local self-government.

The purpose of this paper is to show that the federal government passes such laws in order to build a single “power vertical” from a rural settlement to a constituent entity of the Russian Federation and above, since from his point of view it is easier to carry out public administration.

The methodology. The author uses a dialectical method, a method of analysis and synthesis, a formal legal method, a comparative legal method.

Results, scope of application. The competence of local self-government bodies consists of two parts: compulsory competence and optional competence. The compulsory competence includes issues of local importance of municipalities and certain transferred state powers. The optional competence of local self-government bodies includes the rights of local self-government bodies to resolve issues not related to issues of local importance of municipalities and other issues not within the competence of local government bodies and not excluded from their competence by federal and regional legislatures. Certain transferred state powers should not prevail over the powers related to the solution of issues of local importance and determine the functional purpose of local self-government bodies as such. It can be assumed that by their nature they should be related to the immediate interests of the local population.

The rights of local self-government bodies to resolve issues not related to issues of local importance of municipalities are neither issues of local significance nor transferred by separate state powers. The meaning of their consolidation in Federal Law No. 131-FZ is to transfer to the local self-government authorities of powers which the state authorities cannot perform, but without the transfer of the corresponding material resources and financial resources that local governments should seek independently. The author offers his own solutions of this problem.

The author criticizes the institution of redistribution of powers, since this institution contradicts the Constitution of the Russian Federation and the European Charter of Local Self-Government and comes to the conclusion that the issues of local importance of different types of municipalities overlap, as well as duplicate part of the powers of state authorities of the subjects of the Russian Federation

Conclusion. The new attempt to build a single vertical of power, which has been repeatedly undertaken in the history of Russia, is doomed to failure with all the ensuing consequences, especially acute during the economic crisis.

1. Введение

В науке считается устоявшимся определение компетенции как сочетания двух элементов – предметов ведения и полномочий. Предметы ведения, по мнению Т.М. Бялкиной, с которым мы солидарны, представляют собой «определенные группы общественных отношений, выступающие в качестве сфер деятельности соответствующих органов публичной власти, в которых они вправе и обязаны принимать юридически значимые решения, имеющие обязательный характер» [1, с. 12]. Полномочия органов публичной власти в науке традиционно рассматриваются как совокупность их прав и обязанностей. Ц.А. Ямпольская рассматривала «полномочия государственных органов как единство прав и обязанностей, как «правообязанность» [2, с. 9]. С.А. Авакьян определяет полномочия как права и обязанности государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, иных участников общественных отношений, установленные нормативным юридическим актом [3, с. 429].

Компетенцию органов местного самоуправления условно можно подразделить на две части: обязательную и факультативную.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в состав обязательной компетенции органов местного самоуправления входят вопросы местного значения городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района (ст. 14, 15, 16, 16.2) и отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления в порядке, установленном ст. 19–21 данного закона¹.

В состав факультативной компетенции органов местного самоуправления входят права органов

местного самоуправления городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, соответственно, городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района (ст. 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ) и иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, за счет доходов местных бюджетов.

2. Обязательная компетенция органов местного самоуправления

В соответствии со ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ вопросы местного значения – 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 самостоятельно. Вопросы местного значения, по мнению Т.М. Бялкиной, представляют собой «определенные группы общественных отношений в рамках соответствующих сфер (областей) общественной жизни, которые непосредственно связаны с жизнедеятельностью населения муниципального образования, в силу чего их решение именно органами местного самоуправления является наиболее целесообразным и эффективным» [4, с. 164]. В соответствии со ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ для решения вопросов местного значения органы местного самоуправления наделяются полномочиями.

Вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномо-

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание

законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

мочиями подробнейшим образом изучены в науке муниципального права [5; 6], поэтому тезисно обозначим основные моменты. По мнению В.И. Васильева, под государственными полномочиями следует понимать «полномочия, правовые, организационные, социально-экономические последствия реализации которых связаны не только с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципального образования, как это характерно для муниципальных полномочий, но и населения соответственно всего государства или субъекта РФ» [7, с. 376]. Существует иной подход, именуемый «широким», согласно которому для установления сути полномочия органа местного самоуправления необходимо только определить, связано ли оно с решением вопросов местного значения, предусмотренных ст. 14–16 Федерального закона № 131-ФЗ. Если да, то это полномочие органа местного самоуправления по решению вопроса местного значения, если нет – это отдельное государственное полномочие, переданное органу местного самоуправления для реализации. Сторонниками такого широкого толкования государственных полномочий являются Р.В. Бабун [8, с. 65], М.Н. Кудилинский и Н.А. Шевелева [9, с. 80].

Т.Н. Михеева отмечает, что «в Конституции РФ не случайно говорится о наделении органов местного самоуправления именно отдельными государственными полномочиями. Это означает, что объем передаваемых органам местного самоуправления государственных полномочий не может быть слишком велик. Во всяком случае, эти полномочия не должны превалировать над полномочиями, связанными с решением вопросов местного значения и определяющими функциональное назначение органов местного самоуправления как таковых. Можно предположить, что по своему характеру они должны быть связаны с непосредственными интересами местного населения. Их значение не может быть для населения чем-то абстрактным, начисто оторванным от его нужд и потребностей» [10, с. 106].

3. Права органов местного самоуправления: теоретические и практические проблемы

Рассмотрим подробнее права органов местного самоуправления городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района на решение вопросов, не отне-

сенных к вопросам местного значения, соответственно, городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района (ст. 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ).

Указанные права внесены в Федеральный закон № 131-ФЗ Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ². Данным актом предусмотрено право органов местного самоуправления на осуществление государственных полномочий, которые им не переданы, но участие в осуществлении которых предусмотрено федеральными законами.

Эти права не являются ни вопросами местного значения, ни переданными отдельными государственными полномочиями. Органы местного самоуправления вправе решать их самостоятельно, в добровольном порядке, при этом принуждение органов местного самоуправления к их исполнению неправомерно. При решении вопроса о реализации предоставленных прав органы местного самоуправления должны руководствоваться наличием у местных жителей необходимости в решении именно этих вопросов, а также возможностями муниципального бюджета. Смысл – предоставить органам местного самоуправления право участвовать в решении соответствующих вопросов в тех случаях, когда они сами признают это целесообразным.

Возникает закономерный вопрос – почему данные права не отнесены к вопросам местного значения муниципальных образований (как это было в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ) или не передаются органам местного самоуправления как отдельные государственные полномочия в порядке ст. 19–21 Федерального закона № 131-ФЗ?

На наш взгляд, действительной целью данного нововведения является передача органам местного самоуправления полномочий, которые органы государственной власти выполнить не в состоянии, но без передачи соответствующих материальных ресурсов и финансовых средств, которые органы местного самоуправления должны изыскивать самостоятельно (например, участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству; участие в организации и осуществлении мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предпри-

² Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершен-

ствованием разграничения полномочий» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21.

ятий и учреждений; создание муниципальной пожарной охраны; профилактики правонарушений и некоторые другие полномочия). Передача подобных полномочий получила условное название «нефинансируемые мандаты». Введение добровольных, исполняемых за счет местных бюджетов прав таит опасность возвращения к нефинансируемым мандатам, хотя и на факультативной основе.

Подобная муниципально-правовая политика не заслуживает одобрения. Для исправления данной неблагоприятной для местного самоуправления ситуации необходимо:

1) исключить из Федерального закона № 131-ФЗ права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения;

2) передать органам местного самоуправления в порядке ст. 19–21 Федерального закона № 131-ФЗ как отдельные государственные полномочия с одновременной передачей соответствующих материальных ресурсов и финансовых средств те права, которые по своему характеру не связаны с непосредственными интересами местного населения и носят временный характер (например, совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия в муниципальном образовании нотариуса; участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству);

3) включить в компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ³ (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) те права, которые по своему характеру не связаны с непосредственными интересами местного населения и носят постоянный характер (например, оказание поддержки общественным наблюдательным комиссиям, осуществляющим общественный контроль за обеспечением прав человека и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания; оказание поддержки общественным объединениям инвалидов, а также со-

зданным общероссийскими общественными объединениями инвалидов организациям в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ⁴);

4) включить в перечень вопросов местного значения соответствующего вида муниципального образования те права, которые по своему характеру связаны с непосредственными интересами местного населения и носят постоянный характер с закреплением соответствующих материальных ресурсов и финансовых средств (например, создание музеев поселения; создание условий для развития туризма).

Правовое регулирование местного самоуправления имеет многоуровневый характер. Каждый из уровней власти играет особое значение в этом процессе, регулируя как общие принципы организации местного самоуправления, так и особенности осуществления этих принципов на различных территориях.

В соответствии со ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления **самостоятельно** управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также **решают** иные **вопросы местного значения**. В основе собственной компетенции местного самоуправления лежат вопросы непосредственного жизнеобеспечения, т. е. обеспечения жизнедеятельности населения соответствующего муниципалитета, оказание услуг гражданам, проживающим на территории соответствующего муниципального образования.

В соответствии со ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ⁵, осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований

³ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁴ Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Фе-

дерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 48. Ст. 4563.

⁵ Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

эффективности и экономии. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом.

По мнению Н.С. Бондаря, «Конституция РФ ориентирует федерального законодателя на создание эффективной, самостоятельной и ответственной муниципальной власти, поэтому он не лишен свободы усмотрения при установлении меры своего регулятивного вторжения в муниципальные отношения на каждом конкретном этапе» [11, с. 627].

Л.А. Велихов еще в начале XX в. верно подмечал: «Грубым образом компетенция центральных правительственных органов и органов местного самоуправления обычно разграничивается так, что первые ведают общегосударственные дела, а вторые обслуживают местные хозяйственные пользы и нужды. Однако провести четкую грань между первым и вторым родом деятельности на практике весьма затруднительно. Государство едва ли может быть вовсе не заинтересованным, например, в правильном обеспечении низшего образования или социальной помощи в городах, в регулировании городской промышленности и торговли, не говоря уже о больнично-санитарных мероприятиях. С другой стороны, вследствие усложнения общегосударственных дел, последние не всегда могут быть удовлетворительно обслуживаемы одними бюрократическими учреждениями, и привлечение сюда сил местного самоуправления подчас становится неизбежным» [12, с. 117].

В ст. 5, 6 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия органов публичной власти в сфере местного самоуправления сформулированы слишком расплывчато и туманно. Их содержание не позволяет определить реальный объем полномочий органов того или иного уровня публичной власти в сфере местного самоуправления, это возможно только путем анализа всего текста Федерального закона № 131-ФЗ в целом, а также отраслевых федеральных законов. Подобное правовое регулирование нельзя признать удовлетворительным.

Возникает закономерный вопрос: где же та грань, за пределами которой должно заканчиваться правовое регулирование местного самоуправления со стороны государства? Сужение поля такого регулирования способно привести к разрушению единого политико-правового пространства. В то же время безграничное расширение регулирующей роли государства в сфере местного самоуправления не позволит учесть все его особенности, что несет в себе колоссальный деструктивный заряд.

Необходимо четко разграничивать и понимать, что перечень вопросов местного значения муниципального образования в соответствии с ч. 1. ст. 18 Федерального закона № 131-ФЗ может быть изменен только путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон № 131-ФЗ (за исключением закрепления законами субъектов Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставами муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями других вопросов из числа вопросов местного значения городских поселений, иных вопросов местного значения, предусмотренных ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ для городских поселений, не отнесенных к вопросам местного значения сельских поселений, которые решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов и являются вопросами местного значения муниципальных районов; установления законами субъектов Российской Федерации дополнительных вопросов местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств и закрепления за внутригородскими районами иных вопросов из числа установленных в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ вопросов местного значения городских округов).

4. Перераспределение полномочий органов местного самоуправления

Федеральным законом 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ⁶ (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ) в законодательство о местном самоуправлении введен совершенно новый институт – перераспределение полномочий. В соответствии с ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъекта Российской Фе-

⁶ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных ор-

ганов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770.

дерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года. Законодатель обозначил основные области общественных отношений, в которых возможно перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации: погребение и похоронное дело; обращение с отходами производства и потребления; земельные отношения; жилищные отношения; градостроительная деятельность; регулирование тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса; рекламная деятельность; организация розничных рынков, организация и осуществление деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках; теплоснабжение; водоснабжение и водоотведение⁷. В соответствии с ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также принятия устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издания муниципальных правовых актов, установления официальных символов муниципального образования, учреждения печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры

и иной официальной информации, осуществления международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами, а также полномочий, находящихся в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Сам термин «перераспределение» полномочий может пониматься в узком и в широком смысле. В узком смысле перераспределение полномочий предполагает изъятие полномочий у органов местного самоуправления и передачу их органам государственной власти (региональным или федеральным). В широком смысле перераспределение полномочий предполагает и изъятие полномочий у органов местного самоуправления и передачу их органам государственной власти (региональным или федеральным), и обратный процесс – передачу полномочий органов государственной власти (федеральных и субъектов Российской Федерации) органам местного самоуправления. В Федеральном законе № 131-ФЗ федеральный законодатель понимает перераспределение полномочий в узком смысле как одностороннюю передачу полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Причем никакого определения понятия «перераспределение полномочий» законодатель не дает.

Обращает на себя внимание и тот факт, что в действующей редакции Федерального закона № 131-ФЗ отсутствуют ограничения объема и количества полномочий по решению вопросов местного значения, которые могут быть переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Не исключена и такая ситуация, при которой у органов местного самоуправления будут отчуждены все полномочия, за исключением тех вопросов, которые не подлежат перераспределению в силу прямого указания Федерального закона № 131-ФЗ. А это уже будет означать фактическую ликвидацию местного самоуправления на соответствующей территории.

Ю.В. Ким отмечает: «При очередной новеллизации Федерального закона № 131-ФЗ в 2014 г. получил развитие подход, укрепляющий позиции субъектов РФ методом ослабления самоуправленческих начал, но на деле создающий предпосылки к перегрузке и усложнению нормативно-правовой

⁷ Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами мест-

ного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 38.

базы местного самоуправления избыточным законодательным регулированием. Достаточно одиозным, создающим предпосылки для проявлений волюнтаризма на субфедеральном уровне представляется наделение субъекта РФ правом на перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ» [13, с. 68].

Н.С. Бондарь пишет: «Реалии таковы, что расширение регулятивных полномочий субъектов РФ стимулирует усиление зависимости муниципальных органов во взаимоотношениях с региональной государственной властью и дальнейшее встраивание местного самоуправления в систему государственно-бюрократических отношений» [14, с. 91].

Необходимо учитывать и некоторые субъективные факторы. В последние годы в российских регионах сложились довольно напряженные отношения между руководителями субъектов РФ и крупных городских поселений (городских округов). Практика реализации положений Федерального закона № 136-ФЗ еще раз наглядно продемонстрировала, что отношения между региональной и местной властями зачастую основываются не столько на правовых началах, сколько на личных отношениях руководителя региона и руководителя муниципалитета⁸.

По сути, федеральный законодатель отказался от основных принципов, положенных в основу разграничения полномочий органов публичной власти в сфере местного самоуправления. В нормах Конституции РФ отсутствует указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. В соответствии со ст. 130 Конституции РФ вопросы местного значения решаются населением непосредственно либо через

выборные и иные органы местного самоуправления. Предоставление возможности перераспределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем их бессрочной передачи законом субъекта Российской Федерации органам государственной власти субъекта Российской Федерации фактически исключает из компетенции муниципальных образований часть собственных полномочий по решению вопросов местного значения, что не соответствует нормам Конституции РФ и противоречит отраслевым федеральным законам, устанавливающим эти полномочия именно как полномочия по решению вопросов местного значения.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П были признаны не соответствующими ст. 132 (ч. 1) и 133 Конституции РФ положения п. 3 и 5 ст. 21 Устава (Основного Закона) Курской области, поскольку они допускали передачу органам государственной власти полномочий, которые должны осуществляться только органами местного самоуправления или населением муниципального образования непосредственно⁹. Аналогичная правовая позиция была выражена Конституционным Судом РФ в постановлениях от 24 января 1997 г. № 1-П¹⁰ и от 15 января 1998 г. № 3-П¹¹. Высказанные Конституционным Судом РФ правовые позиции сохраняют свою силу и в настоящее время.

В связи с этим возникает вопрос: почему в соответствии с ч. 1 ст. 18 Федерального закона № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе, как путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон № 131-ФЗ (за исключением специально оговоренных случаев), но в то же самое время в соответствии с ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъекта

⁸ См., напр.: Война региональных вертикалей // Новые известия. 2015. 3 июня. URL: <http://www.newizv.ru/politics/2015-06-03/220579-vojna-regionalnyh-vertikalej.html>; Кремль заставит губернаторов примириться с мэрами // Полит онлайн. URL: <http://www.politonline.ru/interpretation/22880644.html>.

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области”» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2001. № 1.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. № 1.

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми, ст. 31 Закона Республики Коми “Об органах исполнительной власти в Республике Коми”» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1998. № 2.

Российской Федерации может осуществляться перераспределение (фактически изъятие в пользу субъекта Российской Федерации) полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации? Почему федеральный законодатель допускает такое противоречие?

На наш взгляд, причина этого противоречия кроется в том, что законодатель изначально ошибочно нормативно закрепил категорию «вопросы местного значения» именно как элемент компетенции местного самоуправления. Полагаем верной точку зрения Т.М. Бялиной на этот счет: «точное определение содержания вопросов местного значения как нормативного термина и, соответственно, использование его в качестве правовой категории не представляется возможным. Его употребление вполне допустимо как научно-теоретической дефиниции, позволяющей охарактеризовать специфику круга публичных дел, занимаясь которыми должны субъекты местного самоуправления. Более перспективным представляется иной вариант правового регулирования компетенции местного самоуправления, при котором термин “вопросы местного значения” в нормативных правовых актах не употребляется, а проводится четкое разграничение полномочий всех субъектов публичной власти в тех или иных областях общественной жизни» [4, с. 164]. Полномочия по решению вопросов местного значения – это одновременно право и обязанность органа местного самоуправления. Верно отмечает И.В. Захаров: «С одной стороны, у органов местного самоуправления есть право решать вопросы местного значения, а с другой – не решать эти вопросы муниципальная власть не может. Если вопросы местного значения можно назвать направлениями муниципальной политики, то полномочия – конкретными действиями органа местного самоуправления по реализации предложенных направлений» [15, с. 90].

Основные полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения закреплены в ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ. Однако в тексте Федерального закона № 131-ФЗ вопросы местного значения и полномочия постоянно смешиваются. Например, в ст. 14, 15, 16, 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ составление и рассмотрение проекта бюджета, утверждение и исполнение бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета относится к вопросу местного значения соответствующего муниципаль-

ного образования. В то же время в соответствии с ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении является исключительным полномочием представительного органа муниципального образования. То же самое мы наблюдаем в вопросе установления, изменения и отмены местных налогов и сборов. Одни и те же элементы закрепляются в Федеральном законе № 131-ФЗ одновременно и как вопросы местного значения, и как полномочия, что совершенно недопустимо.

Возвращаясь к вопросу о различном порядке внесения изменений в перечень вопросов местного значения муниципальных образований и в перечень полномочий органов местного самоуправления, приходим к следующему выводу. Конституция РФ в ст. 130, 132 говорит о самостоятельном решении населением и органами местного самоуправления именно вопросов местного значения. По этой причине вопросы местного значения могут изменяться только через осуществление особой усложненной процедуры: путем внесения изменений и дополнений непосредственно в Федеральный закон № 131-ФЗ. Изменение вопросов местного значения путем принятия закона субъекта Российской Федерации, по логике федерального законодателя, противоречило бы ст. 130, 132 Конституции РФ.

Полномочия органов местного самоуправления непосредственно в тексте Конституции РФ не упоминаются, поэтому изменение перечня полномочий, перераспределение полномочий органов местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации, по логике федерального законодателя, прямо Конституции РФ не противоречат.

Как мы уже упоминали выше, в тексте Федерального закона № 131-ФЗ вопросы местного значения и полномочия постоянно смешиваются, что открывает региональным законодателям широкий простор для правотворчества.

Из приведенных норм Конституции РФ, Европейской хартии местного самоуправления, правовых позиций Конституционного Суда РФ с очевидностью следует, что органы государственной власти по общему правилу не вправе решать вопросы местного значения, изымать полномочия из компетенции местного самоуправления. Изъятие каких-либо полномочий из компетенции местного самоуправления может допускаться только в исключительных случаях и лишь в целях повышения эффективности исполнения передаваемых полномочий и улучшения положения населения муниципального

образования. Подобное изъятие может осуществляться только путем внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ. Иной подход несет в себе потенциальную угрозу постепенной замены местного самоуправления местным государственным управлением.

Как известно, сбой в работе одного из важнейших элементов системы приводит к сбою в работе системы в целом. Необоснованное лишение компетенции местного самоуправления как самостоятельного уровня публичной власти с неизбежностью влечет за собой сбой в функционировании всей системы публичной власти в России, фундамент которой заложен в Конституции РФ.

5. Вопросы местного значения муниципальных образований: современное состояние

Анализ вопросов местного значения различных видов муниципальных образований, закрепленных в ст. 14, 15, 16, 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ, позволяет прийти к выводу, что они, помимо того, что сформулированы неопределенно и неконкретно, в большинстве своем дублируют друг друга. Дублирование прослеживается при сравнении распределения вопросов местного значения между муниципальным районом и поселением в одном случае, и городским округом с внутригородским делением и внутригородскими районами – в другом, хотя в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ вопросы местного значения сельского или городского поселения и муниципального района, а сегодня сельского или городского поселения и муниципального района, городского округа (в том числе с внутригородским делением) и сельского или городского поселения и муниципального района серьезно различались. Специфическими вопросами местного значения поселения были и остаются вопросы, закрепленные в п. 4, 6, 9, 15, 19, 24, 33 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ (организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля; обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения; создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха

населения; утверждение правил благоустройства территории поселения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории поселения, а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения; создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения; оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин).

Специфическими вопросами местного значения муниципального района были и остаются вопросы, закрепленные в п. 8, 9, 11, 12, 15.1, 20 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ (организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией (полицией); организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды; организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях, организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях, создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья; создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального района; утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории муниципального района, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций на территории муниципального района; выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района). В остальном вопросы мест-

ного значения поселения и муниципального района дублируют друг друга, чего быть не должно.

Еще один аспект. Федеральный закон № 136-ФЗ сократил перечень вопросов местного значения сельских поселений в 3 раза (с 39 до 13). В соответствии с ч. 4 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ в действующей редакции вопросы местного значения, предусмотренные для городских поселений, не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений, на территории соответствующих сельских поселений решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов. Кроме того, как мы уже отмечали ранее, в соответствии с ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы местного значения из числа вопросов местного значения городских поселений.

В этом же ключе рассмотрим еще одно нововведение. В соответствии с ч. 2 ст. 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением и принятыми в соответствии с ними уставом внутригородского района за внутригородскими районами могут закрепляться также иные вопросы местного значения городских округов. Вполне отчетливо просматривается аналогия при распределении вопросов местного значения между сельским поселением и муниципальным районом в одном случае, и городским округом с внутригородским делением и внутригородскими районами – в другом. В обоих случаях муниципальное образование низшего звена (сельское поселение, внутригородской район) оказывается в подчиненном положении по отношению к вышестоящему муниципальному образованию, что в значительной степени лишает его самостоятельности.

Продолжая мысль, отметим, что в соответствии с ч. 3 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств. Путем простых логических рассуждений приходим к выводу, что в качестве упомянутых выше дополнительных вопросов местного значения городских округов с внутригородским делением могут выступать только вопросы, которые отнесены к

ведению субъектов Российской Федерации федеральным законодателем.

Анализируя положения Федерального закона № 184-ФЗ, приходим к выводу, что полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации во многом совпадают с вопросами местного значения муниципальных образований. Так, вопросы предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий; организации и осуществления программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, обращения с твердыми коммунальными отходами; осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения; обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях; организации и поддержки учреждений культуры и искусства; организации оказания населению субъекта Российской Федерации первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и паллиативной медицинской помощи; организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству; создания благоприятных условий для развития туризма; организации и осуществления мероприятий по предупреждению терроризма и экстремизма, минимизации их последствий и другие вопросы (ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ) – все эти вопросы одновременно являются и вопросами местного значения, и правами муниципальных образований в соответствии со ст. 14–16.2 Федерального закона № 131-ФЗ, и вопросами, относящимися к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Между тем еще 23 октября 2002 г., выступая в Кремле на заседании Госсовета РФ по реформе местного самоуправления, Президент России В.В. Путин говорил: «Прежде всего, нам необходимо уточнение и детализация перечня вопросов местного значения. Сегодня значительная их часть сформулирована слишком расплывчато и поэтому пересекается с задачами, возложенными на государствен-

ные органы власти. Отсутствие ясности в этом вопросе рождает сегодня, часто, к сожалению, безответственность власти перед человеком и невозможность рационального распределения общественных финансов»¹². Прошло 15 лет, «а воз и ныне там», как говорится в известной басне. Так, вопросы организации оказания медицинской помощи на территории субъекта Российской Федерации отнесены к компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а к компетенции органов местного самоуправления городского округа – вопросы создания условий для оказания медицинской помощи. Расплывчатость данных формулировок приводит к судебным разбирательствам¹³.

6. Заключение

Из анализа всего вышесказанного с очевидностью следует вывод: федеральный законодатель осуществляет правовое регулирование именно таким образом, чтобы выстроить единую «вертикаль власти» от сельского поселения до субъекта Российской Федерации и выше, поскольку так, с его точки зрения, легче осуществлять публичное управление. Очередная попытка выстроить единую вертикаль власти, уже неоднократно предпринимавшаяся в истории России, обречена на неуспех со всеми вытекающими последствиями, особенно остро ощущаемыми в период экономического кризиса.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Т.М. Бялкина. – Саратов, 2007. – 56 с.
2. Ямпольская Ц.А. Субъекты советского административного права: дис. ... д-ра юрид. наук / Ц.А. Ямпольская. – М., 1958. – 418 с.
3. Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Норма: Инфра-М, 2001. – 688 с.
4. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук / Т.М. Бялкина. – Саратов, 2007. – 591 с.
5. Дитятковский М.Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями / М.Ю. Дитятковский. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. – 304 с.
6. Дитятковский М.Ю. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики: монография / М.Ю. Дитятковский. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. – 286 с.
7. Васильев В.И. Местное самоуправление: учебное и научно-практическое пособие / В.И. Васильев. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 1999. – 491 с.
8. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: учебное пособие / Р.В. Бабун. – СПб.: Питер, 2005. – 192 с.
9. Кудилинский М.Н. Муниципальное право России / М.Н. Кудилинский, Н.А. Шевелева. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 2005. – 224 с.
10. Михеева Т.Н. Местное самоуправление и государственная власть / Т.Н. Михеева. – Йошкар-Ола, 2000. – 211 с.
11. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. – М.: Норма: Инфра-М, 2011. – 1008 с.
12. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Л.А. Велихов. – М.: Гос. изд-во, 1928. – 468 с.
13. Ким Ю.В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России / Ю.В. Ким // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 5. – С. 67–73.

¹² Выступление Президента РФ В.В. Путина на заседании Госсовета РФ по реформе местного самоуправления. URL: <http://www.asdg.ru/news/2002/11/2.html>.

¹³ Постановление ФАС Поволжского округа от 3 декабря 2013 г. по делу № А49-1025/2013 // СПС «Кон-

сультантПлюс»; Апелляционное определение Магаданского областного суда от 5 марта 2013 г. № 33-215/13 по делу № 2-5888/12 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление ФАС Поволжского округа от 3 декабря 2013 г. по делу № А49-1025/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

14. Бондарь Н.С. Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики) / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян. – Ростов н/Д.: Профпресс, 2016. – 176 с. – (Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 6).

15. Захаров И.В. Институт вопросов местного значения: проблемы теории и практики / И.В. Захаров // Российский юридический журнал. – 2011. – № 6. – С. 88–93.

REFERENCES

1. Byalkina T.M. *Competence of local self-government: problems of theory and legal regulation*, Doct. Diss. Thesis. Saratov, 2007. 56 p. (In Russ.).
2. Yampolskaya Ts.A. *Subjects of Soviet administrative law*, Doct. Diss. Moscow, 1958. 418 p. (In Russ.).
3. Avakyan S.A. (ed.). *Constitutional Law*, Encyclopedic Dictionary. Moscow, Norma Publ., Infra-M Publ., 2001. 688 p. (In Russ.).
4. Byalkina T.M. *Competence of local self-government: problems of theory and legal regulation*, Doct. Diss. Saratov, 2007. 591 p. (In Russ.).
5. Dityatkovsky M.Yu. *Endowment of local government with certain state powers*. Moscow, YuNITI-DANA Publ., Zakon i pravo Publ., 2007. 304 p. (In Russ.).
6. Dityatkovsky M.Yu. *Implementation of certain state powers by local governments: problems of municipal legal theory and practice*, Monograph. Moscow, YuNITI-DANA Publ., Zakon i pravo Publ., 2007. 286 p. (In Russ.).
7. Vasiliev V.I. *Local government*. Moscow, 1999. 491 p. (In Russ.).
8. Babun R.V. *Organization of local government*. St. Petersburg, Piter Publ., 2005. 192 p. (In Russ.).
9. Kudilinsky M.N., Sheveleva N.A. *Municipal Law of Russia*. St. Petersburg, SPBU Publ., 2005. 224 p. (In Russ.).
10. Mikheeva T.N. *Local government and state power*. Yoshkar-Ola, 2000. 211 p. (In Russ.).
11. Zorkin V.A. (ed.). *The Commentary to the Constitution of the Russian Federation (article by article)*. Moscow, Norma Publ., Infra-M Publ., 2011. 1008 p. (In Russ.).
12. Velikhov L.A. *Fundamentals of urban economy: the general teaching about the city, its management, finances and methods of economy*. Moscow, 1928. 468 p.
13. Kim Yu.V. Systemic effects of non-systemic decisions: on tendencies of development of the system of local self-government in modern Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2015, no. 5, pp. 67–73. (In Russ.).
14. Bondar N.S., Dzhagaryan A.A. *Local self-government: legislation and practice of implementation (in the light of regional legal policy)*. Rostov-on-Don, Profpress Publ., 2016. 176 p. (In Russ.).
15. Zakharov I.V. The institute of questions of the local importance: problems of theory and practice. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian Juridical Journal*, 2011, no. 6, pp. 88–93. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Благов Юрий Владиславович – преподаватель кафедры государственного и муниципального права Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
e-mail: u.blagov@mail.ru
ORCID: orcid.org/0000-0002-9073-9866

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Yury V. Blagov – Assistant Professor, Department of State and Municipal Law
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
e-mail: u.blagov@mail.ru
ORCID: orcid.org/0000-0002-9073-9866

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Благов Ю.В. Компетенция органов местного самоуправления: дискуссионные вопросы / Ю.В. Благов // Правоприменение. – 2017. – Т. 1, № 4. – С. 117–128. – DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(4).117-128.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Blagov Yu.V. Competence of local self-governments: debatable issues. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 4, pp. 117–128. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(4).117-128. (In Russ.).