



ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ КАК ГАРАНТИЯ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Вопросы местного значения неоднократно становились предметом исследования учёных-правоведов. Эти вопросы являются сутью местного самоуправления и основой деятельности органов муниципальной власти. Однако исследователи не уделяли должного внимания проблемам правовой регламентации вопросов местного значения с точки зрения организационной самостоятельности местного самоуправления.

Под вопросами местного значения в ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П вопросы местного значения названы основными жизненными потребностями.¹

Если Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплял единый перечень вопросов местного значения для муниципального образования любого вида, то ФЗ от 6 октября 2003 г. разграничивает их по видам муниципальных образований. Интересно и то, что вопросами местного значения формально можно называть лишь перечисленные в ст. 14, 15, 16 ФЗ от 6 октября 2003 г., прочие вопросы, решаемые на муниципальном уровне, вопросами местного значения именовать нельзя.

Вопросы местного значения Е.С. Шугрина отождествляет с предметами ведения². Такой же позиции придерживаются Н.В. Постовой, А.А. Сергеев, А.А. Уваров³. Подобной позиции придерживается и И.В. Выдрин. Однако он выделяет и такую категорию, как функции местного самоуправления, понимая под ними основные направления деятельности главных субъектов местного самоуправления. Компетенция определяется им как юридическое выражение функций или правовая форма осуществления функций⁴.

Наличие у органов местного самоуправления и населения муниципальных образований вопросов местного значения, отграниченных от государственных полномочий, выступает одновременно и признаком и правовой гарантией организационной самостоятельности местного самоуправления. Признание негосударственной природы вопросов местного значения свидетельствует о том, что местное самоуправление в России рассматривается с точки зрения общественных теорий местного самоуправления (теории свободной общины и общественно-хозяйственной теории).

Как отмечает С.С. Непомнящих, концепция разграничения полномочий между уровнями публичной власти задала продуктивное направление поиска эффективного баланса полномочий, распределения общественных финансов, усиления ответственности

¹ По делу о проверке конституционности положений п. 1 ч. 4 и ч. 5 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П // Российская газета. – 2011. – № 119.

² Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. – М., 2004. – С. 342-350.

³ Постовой Н.В. Проблемы компетенции в системе местного самоуправления и пути их решения. – М.: Юриспруденция, 2009. – С. 11-12; Сергеев А.А. Институт местного референдума в законодательстве Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2004. – № 2. – С. 16; Уваров А.А. Местное самоуправление в России. – М.: НОРМА, 2005. – С. 209-210.

⁴ Выдрин И.В. Муниципальное право России: учебник для вузов. – М.: НОРМА, 2005. – С. 182-186.

и контроля исполнения полномочий и использования финансовых средств⁵. Данное утверждение приобретает особое значение в условиях реформирования системы жилищно-коммунального хозяйства⁶.

Организационно вопросы местного значения выделены посредством разграничения полномочий. Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления осуществлено Федеральными законами от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁷. Разграничение полномочий в отраслевом законодательстве осуществлено Федеральными законами от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ⁸, от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ⁹, от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ¹⁰.

⁵ Непомнящих С.С. Вопросы местного значения как элемент компетенции местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 5. – С. 24.

⁶ Стукалов А.В. Правовые аспекты полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства и особенности их реализации // NB: Административное право и практика администрирования. – 2012. – № 1. – С. 24-83. DOI: 10.7256/2306-9945.2012.1.479 // URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_479.html

⁷ О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: федеральный закон от 04.07.2003 № 95-ФЗ (ред. от 02.05.2012) // Российская газета. – 2003. – № 131.

⁸ О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ (ред. от 07.05.2013, с изм. от 14.05.2013) // Российская газета. – 2004. – № 188.

⁹ О внесении изменений в законодательные акты РФ в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований: Федеральный закон от 29.12.2004 № 199-ФЗ (ред. от 08.11.2010) // Российская газета. – 2004. – № 290.

¹⁰ О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения пол-

номочий: Федеральный закон от 31.12.2005 № 199-ФЗ (ред. от 07.05.2013) // Российская газета. – 2005. – № 297.

Конституционное провозглашение местного самоуправления самостоятельным, независимым и ответственным за решение вопросов местного значения в связи с существующим дуализмом (единицами сферами муниципальной и государственной деятельности) создает конфликтную ситуацию «сталкивающихся» компетенций, что не способствует качественному обеспечению интересов населения.

По своей конституционной природе государство ответственно не только за свою сферу деятельности, но и за муниципальную. Разграничение государственных и местных сфер носит организационный характер. Должна быть решена проблема не столько определения предметов ведения (они общие в большинстве своем), сколько распределения полномочий и обеспечения гармоничного взаимодействия всех уровней публичной власти. Организационная и функциональная самостоятельность не могут обеспечить соответствующей независимости в системе отношений нормативно не закрепленного, но фактически существующего совместного ведения

Считаем, что можно согласиться с утверждением Н.С. Тимофеева о том, что в целом преобладает развитие на основе расширения сферы влияния государства и использование органов местного самоуправления как своих агентов¹¹. Пока что доминирует именно эта тенденция, противоречащая общественным теориям местного самоуправления.

Законодатель сокращает возможности органов местного самоуправления, оставляя за собой право устанавливать вопросы, которые могут решать указанные органы, и, запрещая местным органам власти дополнять перечень вопросов местного значения. Тем самым ФЗ от 6 октября 2003 г. порождает и развивает централизацию местного самоуправления, постепенно, вопреки ст. 12 Конституции РФ, включая его в систему государственной власти. Дуализм теорий местного самоуправления приводит к противоречиям внутри системы местного самоуправления и нарушению принципа организационной самостоятельности.

¹¹ Тимофеев Н.С. К проблеме принципов и критериев выделения вопросов местного значения // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 11. – С. 32.

Библиографический список:

1. Выдрин И.В. Муниципальное право России: учебник для вузов / И.В. Выдрин. — М: НОРМА, 2005. — 313 с.
2. Непомнящих С.С. Вопросы местного значения как элемент компетенции местного самоуправления / С.С. Непомнящих // Государственная власть и местное самоуправление. — 2012.-№ 5. — С. 22-24.
3. О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: [федер. закон: принят Гос. Думой 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ] (ред. от 07.05.2013, с изм. от 14.05.2013) // Российская газета. — 2004. — № 188.
4. О внесении изменений в законодательные акты РФ в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований: [федер. закон: принят Гос. Думой 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ] (ред. от 08.11.2010) // Российская газета. — 2004. — № 290.
5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: [федер. закон: принят Гос. Думой 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ] (ред. от 07.05.2013) // Российская газета, 2005.-№ 297.
6. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: [федер. закон: принят Гос. Думой 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ] (ред. от 02.05.2012) // Российская газета. — 2003. — № 131.
7. По делу о проверке конституционности положений п. 1 ч. 4 и ч. 5 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П // Российская газета. — 2011. — № 119.
8. Постовой Н.В. Проблемы компетенции в системе местного самоуправления и пути их решения / Н.В. Постовой. — М.: Юриспруденция, 2009. — 112 с.
9. Сергеев А.А. Институт местного референдума в законодательстве Российской Федерации / А.А. Сергеев // Государственная власть и местное самоуправление. — 2004. — № 2. — С. 15-20.
10. Уваров А.А. Местное самоуправление в России / А.А. Уваров. — М.: НОРМА, 2005. — 320 с.
11. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник / Е.С. Шугрина. — М: 2004. — 400 с.
12. Стукалов А.В. Правовые аспекты полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства и особенности их реализации // NB: Административное право и практика администрирования. — 2012. — № 1. — С. 24-83. DOI: 10.7256/2306-9945.2012.1.479. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_479.html

References (transliteration):

1. Vydrin I.V. Municipal'noe pravo Rossii: uchebnik dlya vuzov / I.V. Vydrin. — M: NORMA, 2005. — 313 s.
2. Nepomnyashih S.S. Voprosy mestnogo znacheniya kak element kompetencii mestnogo samoupravleniya / S.S. Nepomnyashih // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. — 2012. — № 5. — S. 22-24.
3. O vnesenii izmenenii v zakonodatel'nye akty RF i priznanii utrativshimi silu nekotorykh zakonodatel'nykh aktov RF v svyazi s prinyatiem federal'nykh zakonov «O vnesenii izmenenii i dopolnenii v Federal'nyi zakon «Ob obshih principah organizacii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federacii» i «Ob obshih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federacii»: [feder. zakon: prinyat Gos. Dumoi 22 avgusta 2004 g. № 122-FZ] (red. ot 07.05.2013, s izm. ot 14.05.2013) // Rossiiskaya gazeta. — 2004. — № 188.
4. O vnesenii izmenenii v zakonodatel'nye akty RF v svyazi s rasshireniem polnomochii organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov RF po predmetam sovmestnogo vedeniya Rossiiskoi Federacii i sub'ektov RF, a takzhe s rasshireniem perechnya voprosov mestnogo znacheniya municipal'nykh obrazovaniy: [feder. zakon: prinyat Gos. Dumoi 29 dekabrya 2004 g. № 199-FZ] (red. ot 08.11.2010) // Rossiiskaya gazeta. — 2004. — № 290.

5. O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federacii v svyazi s sovershenstvovaniem razgranicheniya polnomochii: [feder. zakon: prinyat Gos. Dumoi 31 dekabrya 2005 g. № 199-FZ] (red. ot 07.05.2013) // Rossiiskaya gazeta, 2005. - № 297.
6. O vnesenii izmenenii i dopolnenii v Federal'nyi zakon «Ob obshih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federacii»: [feder. zakon: prinyat Gos. Dumoi 4 iyulya 2003 g. № 95-FZ] (red. ot 02.05.2012) // Rossiiskaya gazeta. — 2003. — № 131.
7. Po delu o provere konstitucionnosti polozhenii p. 1 ch. 4 i ch. 5 st. 35 Federal'nogo zakona «Ob obshih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federacii» v svyazi s zhaloboi grazhdanina N.M. Savost'yanova: Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 18.05.2011 № 9-P // Rossiiskaya gazeta. — 2011. — № 119.
8. Postovoi N.V. Problemy kompetencii v sisteme mestnogo samoupravleniya i puti ih resheniya / N.V. Postovoi. — M.: Yurisprudenciya, 2009. — 112 s.
9. Sergeev A.A. Institut mestnogo referendum v zakonodatel'stve Rossiiskoi Federacii / A.A. Sergeev // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. — 2004. — № 2. — S. 15-20.
10. Uvarov A.A. Mestnoe samoupravlenie v Rossii / A.A. Uvarov. — M.: NORMA, 2005. — 320 s.
11. Shugrina E.S. Municipal'noe pravo: uchebnik / E.S. Shugrina. — M.: 2004. — 400 s.
12. Stukalov A.V. Pravovye aspekty polnomochii organov mestnogo samoupravleniya v sfere zhilishno-kommunal'nogo hozyaistva i osobennosti ih realizacii // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. — 2012. — № 1. — С. 24-83. DOI: 10.7256/2306-9945.2012.1.479 // URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_479.html