

УДК 342

**РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ НА РАЗНЫХ УРОВНЯХ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

Упоров И.В.*д.и.н., к.ю.н., профессор**Российская академия естествознания**Краснодар, Россия*

Аннотация. После распада советского государства в 1991 г. в России стали активно формироваться органы публичной власти на принципах, существенно отличавшихся от ранее функционировавших в предшествовавшие десятилетия. Одной из новелл стало введение в России института местного самоуправления (начало 1990-х гг.), что было закреплено в ст. 12 и главе 8 Конституции России 1993 г. С того времени прошло уже более тридцати лет, и за это время как были, так и остаются проблемы, связанные с более оптимальной организацией местного самоуправления. Одна из важнейших проблем связывается с определением предметов ведения местного самоуправления, на чем акцентируется внимание в данной статье. Отмечается, в частности, что эти вопросы регулируются на всех трех уровнях публичной власти: федеральном, региональном (уровне субъектов Федерации) и муниципальном, и при этом федеральное законодательство перманентно меняется, что влечет изменение и всех других актов (первый федеральный муниципальный закон был принят в 1995 г., второй, и пока действующий – в 2003 г., а в 2021 г. в российский парламент внесен проект нового закона, который пока не принят). В статье анализируются соответствующие нормы Конституции России, федеральных законов и других актов. Особое внимание уделяется уточнению терминологии, учитывая, что помимо «предметов ведения» используются термины «компетенция», «полномочия», «функции», которые нередко и необоснованно отождествляются. Обосновываются предложения по совершенствованию законодательства в данной сфере общественных отношений.

Ключевые слова: местное самоуправление, Российская Федерация, конституция, предметы ведения, общество, регулирование.

***REGULATION OF LOCAL GOVERNMENT AT DIFFERENT LEVELS
OF PUBLIC AUTHORITY***

Uporov I.V.

Doctor of History, Ph.D., Professor

Russian Academy of Natural Sciences

Krasnodar, Russia

Abstract. After the collapse of the Soviet state in 1991, public authorities began to be actively formed in Russia on principles that differed significantly from those that had previously functioned in the preceding decades. One of the innovations was the introduction of the institution of local self-government in Russia (early 1990s), which was enshrined in Article 12 and Chapter 8 of the Constitution of Russia of 1993. More than thirty years have passed since then, and during this time there have been and remain problems associated with a more optimal organization of local self-government. One of the most important problems is associated with the definition of the subjects of local self-government, which is the focus of this article. It is noted, in particular, that these issues are regulated at all three levels of public authority: federal, regional (level of constituent entities of the Federation) and municipal, and at the same time, federal legislation is constantly changing, which entails changes in all other acts (the first federal municipal law was adopted in 1995, the second, and still in force, in 2003, and in 2021 a draft of a new law was submitted to the Russian parliament, which has not yet been adopted). The article analyzes the relevant provisions of the Constitution of Russia, federal laws and other acts. Particular attention is paid to clarifying the terminology, given that in addition to "subjects of jurisdiction", the terms "competence", "powers, "functions" are used, which are often unreasonably identified. Proposals for improving legislation in this area of public relations are substantiated.

Key words: local government, Russian Federation, constitution, areas of jurisdiction, society, regulation.

Предметы ведения публичной власти в современной России представляют собой сложный вопрос для правотворческих органов. Дело в том, в Конституции России [1] наиболее четко определены предметы ведения для государства в целом, то есть для федеральных органов публичной власти. Что касается субъектов Федерации и муниципальных образований, в которых реализуется местное самоуправление, то предметы ведения указываются в очень кратком виде. При этом нужно иметь в виду, что согласно новой концепции публичной власти, формировавшейся с начала 1990-х гг., федеральные и региональные органы публичной власти в Конституции России обозначаются как органы «государственной» власти, и при этом органы местного самоуправления согласно ст. 12 Конституции России не входят в систему органов государственной власти.

Ситуация усложняется и тем, что конституционные нормы не регулируют критериев и принципов разграничения предметов ведения между государством и местным самоуправлением. В такой довольно сложной организационно-политической конструкции оптимальное распределение предметов ведения (а равно компетенции, полномочий) приобретает важнейшее значение [2, с. 112], и прежде всего с точки зрения эффективности деятельности публичной власти в целом, в частности, в литературе справедливо указывается, что общие принципы, закрепляемые в федеральных законах, регулирующих данную сферу, нередко превращаются в детальную регламентацию отношений, что не позволяет в должной мере учитывать местные особенности [3; 4].

В этом контексте затронем вопрос о терминологии. Так, российское законодательство, и прежде всего принятый в 2003 г. и пока еще действующий ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» [5] (далее – ФЗ 2003 г.) термин «предметы ведения» в отношении местного самоуправления

вообще не использует. Близко к этому понятию находятся «вопросы местного значения», закрепленные в ст. 14-16, 16.2 ФЗ 2003 г., именно их для раскрытия компетенция органов местного самоуправления выделяют многие авторы, в частности, Т.М. Бялкина, имея в виду, что вопросы местного значения непосредственно относятся к обеспечению жизнедеятельности населения муниципального образования в рамках определенной сферы общественных отношений [6, с. 54]. Ряд авторов в этой уточняют само понятие «предметы ведения». По мнению Л.П. Волковой, под предметами ведения федерального центра, субъектов Федерации следует понимать конституционно установленные вопросы (в компетенционном понимании) федерального центра, субъектов Федерации, а также вопросы их совместного ведения РФ. Под предметами ведения муниципального образования, по мнению этого автора, следует понимать вопросы местного значения, установленные для соответствующих видов муниципальных образований [7, с. 38].

При этом если предметы ведения характеризуют конкретный вопрос сферы жизнедеятельности, то объем же деятельности органов государства и местного самоуправления в пределах предмета ведения соответственно федерального центра, субъектов Федерации и муниципальных образований должен охватываться понятием «компетенция». Для того, чтобы не происходило смешения деятельности органов власти управления в конкретных сферах деятельности, для каждого из них устанавливается определенный набор функций, который и указывает на специфику органа, поэтому именно функции органа власти (управления), в том числе в сфере местного самоуправления, «претендуют на рассмотрение их в качестве одного из элементов компетенции» [7, с. 38]. Однако с таким подходом мы не можем полностью согласиться. Как нам представляется, оснований для отождествления «предметов ведения» и «компетенции» органов местного самоуправления не имеется – эти понятия должны соотноситься как общее и частное, то есть находиться в иерархическом ряду. Основной аргумент здесь заключается в том, что деятельность органов местного са-

моуправления, и прежде всего местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования), регулируется на разных правовых уровнях: конституционном, законодательном, подзаконном, и полагать, что на всех уровнях должны регулироваться предметы ведения или компетенция, было бы неправильно, например, Конституция России занимает особое место в российской правовой системе, имея высшую юридическую силу и определяя основополагающие юридические положения для российского государства, которые затем более детально регулируются в текущем законодательстве (в широком его толковании). И не случайно Конституция России применительно к публично-правовым отношениям активно использует термины «в ведении», «предмет ведения» (ст. 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77, 101, 102, 103, 104, 125) и только три раза – термин «компетенция» (ст. 103.1, 125, 132), причем в последнем случае из указанных статей этот термин появился в результате известных конституционных поправок-2020 [8]. Не забудем также, что согласно этим конституционным поправка органы местного самоуправления и органы государственной власти составляют единую систему публичной власти, поэтому логика Конституции России в рассматриваемом аспекте, применяемая по отношению к органам государственной власти, должна быть применима и к органам местного самоуправления.

При таком подходе из ст. 130 Конституции России определяется предмет ведения местного самоуправления, а именно: самостоятельное решение вопросов местного значения; владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Как видно, формулировки достаточно общие, но такие и должны быть, поскольку под предметом ведения органов местного самоуправления как органов публичной власти на местном уровне, как нам представляется, следует понимать те основные сферы их деятельности, которые закрепляются на конституционном уровне. Отметим еще и то, что предмет ведения терминологически в Конституции России применяется не иначе как для разграничения сфер влияния публичной власти разных уровней, при котором «государ-

ство призвано таким образом распределять функционал между уровнями публичной власти, чтобы неукоснительно соблюдались права местного самоуправления, а также принципы федерализма и субсидиарности, которые либо прямо закреплены в Основном законе» [9, с. 7]. В этом контексте представляется неубедительной позиция И.В. Захарова, полагающего «нецелесообразным выделение самостоятельной категории "предметы ведения местного самоуправления", поскольку на практике категории "предметы ведения местного самоуправления" и "вопросы местного значения" используются как синонимы. В связи с этим абсолютно верен отказ в ФЗ от 6 октября 2003 г. от нормативного закрепления термина "предметы ведения местного самоуправления"» [10, с. 89]. Наши аргументы заключаются в следующем. Во-первых, практика отнюдь не всегда должна диктовать содержание соответствующих правовых актов, и, во-вторых, в ФЗ 2003 г. и не должны определяться предметы ведения местного самоуправления – таковые определены, как мы отмечали, на конституционном уровне.

Если иметь в виду иные направления деятельности, помимо указанных в ст. 132 Конституции России, то это уже скорее относится не к предмету ведения, а к компетенции органов местного самоуправления, и вряд ли их перечисление в Конституции России уместно, и пример с исключением из Конституции России (в рамках конституционных поправок-2020) такого предмета деятельности (функции) как «осуществление охраны общественного порядка» показывает нерациональность данного способа юридической техники (другое дело, что есть сомнения в правильности исключения этой функция местного самоуправления, но данный аспект мы не рассматриваем). В этой связи в литературе отмечается, что «компетенция органа исполнительной власти - это полномочия органа по осуществлению возложенных на него функций. Сформулированное таким образом понятие "компетенция" показывает разделение труда между органами, действующими в одной сфере, и очерчивает границы их труда» [7, с. 40]. Однако и здесь, на наш взгляд, повторяется методологическая

ошибка, которая заключается в отождествлении компетенции и полномочий (как до этого отождествление предметов ведения и компетенции).

Как представляется, компетенция органа местного самоуправления раскрывает предмет ведения этого органа и дефинируется как определяемые в нормативно-правовом порядке направления деятельности органа местного самоуправления по реализации возложенных на него функций посредством конкретных полномочий, которыми он наделяется для их реализации. И уже эти полномочия, в свою очередь, раскрывают компетенцию органа местного самоуправления и являются непосредственным руководством к действию для органов местного самоуправления, поскольку именно их реализация порождает соответствующие муниципально-правовые отношения. В данном смысле в ФЗ 2003 г. из трех обязательных органов местного самоуправления согласно ч. 1 ст. 34 (представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация) меньше всего «повезло» местной администрации. Так, применительно к представительному органу местного самоуправления в ч. 10 ст. 35 ФЗ 2003 г. определена исключительная компетенция этого органа: принятие устава муниципального образования; утверждение местного бюджета; и др. Что касается главы муниципального образования, то в ч. 4 ст. 36 определен ряд полномочий (представительство муниципального образования без доверенности; подписание и обнародование решений нормативного характера, принятых представительным органом и др.). Однако применительно к местной администрации ни компетенция, ни конкретные полномочия законодатель не выделяет. Вместе с тем в ст. 14-16, 16.2 ФЗ 2003 г. определены вопросы местного значения.

Понятие вопросов местного значения дается в ч. 1 ст. 2 ФЗ 2003 г. как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Перечень вопросов местного значения имеет закрытый характер и не подлежит расширенному толко-

ванию, что вполне логично вытекает из строго определенного бюджетирования деятельности органов местного самоуправления. С учетом этого обстоятельства вопросы местного значения, на наш взгляд, целесообразно рассматривать как компетенцию местного самоуправления. А вот полномочия органов местного самоуправления по реализации вопросов местного значения, помимо указанных в ст. 17 ФЗ 2003 г., «разбросаны» в отраслевых федеральных законах, законах субъектов Федерации и уставах муниципальных образований. При этом содержание ст. 17 многократно менялось, что говорит о сложности проблемы выделения полномочий органов местного самоуправления. Достаточно указать, например, на то обстоятельство, что в ст. 17 даются ссылки на полномочия, содержащиеся в ряде конкретных федеральных законах и отраслях законодательства («О теплоснабжении» и др.). А как же полномочия местного самоуправления, указанные во множестве других федеральных законах? Так, заместитель председателя Комитета по местному самоуправлению ГД ФС РФ И. В. Сапко отмечал на одном из выездных заседаний Комитета, что 173 отраслевых федеральных закона содержат 1577 полномочий органов местного самоуправления, и только 1348 полномочий можно соотнести с вопросами местного значения, а 230 выходят за их рамки. В этой связи предлагалось в целях обеспечения сбалансированности местных бюджетов с первую очередь завершить работу по инвентаризации полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, предусмотренных отраслевым федеральным законодательством, в целях проверки их соответствия вопросам местного значения» [11]. Указанные цифры имелись в виду по состоянию на 2019 г. За прошедшее время, насколько нам известно, указанная инвентаризация не проводилась, а сами цифры выросли.

В этой связи предлагается консолидировать все закрепленные в отраслевых федеральных законах полномочия органов местного самоуправления, разделив полномочия местного самоуправления и отраслевые полномочия, и гармонизировав формулировки полномочий с формулировками вопросов местного

значения, учитывая, что в настоящее время не всем вопросам местного значения поселения однозначно корреспондируют соответствующие полномочия, и в этом более активную роль должны занимать субъекты Федерации и муниципальные образования [12, с. 60]. Перечень этих полномочий целесообразно закрепить в новом федеральном законе, проект которого уже внесен в ГД ФС РФ в декабре 2021 г. [13]. Как представляется, что отмеченную выше «инвентаризацию» помогут осуществить современные цифровые технологии. При этом в уставах муниципальных образований можно делать ссылки на полномочия органов местного самоуправления, указанные в законе, но перечень полномочий, определяемых самим муниципалитетом, должен быть полным (в том смысле, как представляется, целесообразно использовать опыт местных Советов, которые функционировали в советском государстве[14]). В литературе имеется немало и других предложений, уже с учетом современных реалий [15;16;17;18 и др.], и важно, чтобы процесс реформирования местного самоуправления как можно скорее перешел в практическую плоскость.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2025).
2. Курочкин А.В., Валиуллин Д.А. К вопросу о роли и месте функций в системе местного самоуправления // Евразийская адвокатура. 2023. № 1. С. 111-115.
3. Малый А.Ф. О тенденциях развития законодательства субъектов Российской Федерации // Право и государственность. 2024. № 1. С. 18-26.
4. Шайхуллин М.С. Конституционно-правовые гарантии развития местного самоуправления в Российской Федерации: дис... д-ра юрид. наук. Казань, 2020. 515 с.
5. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 13.12.2024) «Об

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.01.2025).

6. Бялкина Т.М. О некоторых вопросах теории компетенции местного самоуправления // Правовая наука и реформа муниципального образования: Сб. н. тр. Вып. 15. Воронеж: ВГУ, 2003. С.42-56.

7. Волкова Л.П. Компетенция органов исполнительной власти: понятие и условия установления // Административное право и процесс. 2008. N 5. С. 37-40.

8. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 18.01.2025).

9. Саликов М.С. Трансформация института публичной власти в современной России: плюсы и минусы // Юридические исследования. 2023. № 12. С. 1 - 14.

10. Платонов В.М. Проблемы установления перечня исключительных полномочий субъектов Федерации (начало) // Право и жизнь. 2009. № 11. С.13-16.

11. 14. Материалы выездного совещания Комитета ГД ФС РФ Комитета ГД ФС РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в г. Хабаровске (05.07. 2019 г.) // Официальный сайт Комитета ГД ФС РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления / <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesya-meropriyatya/item/18912530/> (дата обращения: 19. 11. 2024).

12. Гришин В. В. Конституционные основы организации местного самоуправления в Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2023. № 1. С. 48-60.

13. Законопроект № 40361-8 "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" // СОЗД ГАС «Законо-

творчество» // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 11.01.2025.).

14. Звягольский А.Ю., Турицын И.В., Упоров И.В., Епифанцев А.А. Местные Советы депутатов трудящихся в послевоенное время (1945-1953 гг.): организационно-правовые основы формирования и деятельности: монография. Москва, 2016.

15. Михеева Т. Н., Михеев Д. С. Трансформация местного самоуправления на новой конституционной основе: новеллы федерального законопроекта // Вестник Университета Прокуратуры Российской Федерации. 2022. № 4. С.5-10.

16. Русаков М. И., Цветков В. В. Понятие организационных основ местного самоуправления в России и его современное конституционное регулирование // Юридическая техника. 2022. № 16. С. 351-355.

17. Гаджиев А.Ш., Гаджидадаева М.С. Перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации // Закон и право. 2024. № 8. С. 52-56.

18. Никовская Л.И., Якимец В.Н. Муниципальная публичная политика в контексте реформы местного самоуправления // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2024. № 1. С. 5-24.

Оригинальность 79%