

Глава 13. Функциональные основы местного самоуправления

В результате изучения данной главы обучающиеся должны

знать:

- *основные понятия и термины функциональных основ местного самоуправления;*
- *федеральное и региональное законодательство, устанавливающее полномочия органов местного самоуправления;*
- *особенности реализации полномочий органами местного самоуправления муниципальных образований различного вида;*
- *порядок наделяния, исполнения и контроля за отдельными переданными органам местного самоуправления государственными полномочиями;*
- *публично-правовую связь вопросов местного значения с компетенцией территориальных органов государственного управления на местном уровне;*

уметь:

- *разъяснять содержание различных муниципальных полномочий и функций в контексте их принадлежности определенным органам местного самоуправления;*
- *классифицировать полномочия по различным функциональным категориям с учетом практики их реализации;*
- *обосновать целесообразность передачи органам местного самоуправления тех или иных государственных полномочий*

владеть:

- *навыками анализа правовых актов, связанных с установлением и реализацией муниципальных полномочий;*
- *способами оценки и разрешения проблемных (конфликтных) ситуаций в практике реализации конкретных полномочий;*
- *навыками сбора и обработки информации об эффективности правового регулирования и исполнения собственных и переданных государственных полномочий*

13.1. Понятие и принципы функциональной основы местного самоуправления

Функциональная основа представляет собой систему базовых функций местного самоуправления, которые можно разделить на правотворческие и компетенционные.

При этом будем исходить из общепринятого понимания функции как основного направления деятельности субъекта публичной власти, направленного на достижение его целей и задач в сфере публичного управления, в которых выражаются его сущность и социальное предназначение: общественная полезность и направленность на обеспечение публичных интересов граждан¹.

Правотворческие функции определяют направления муниципально-властной деятельности, в первую очередь непосредственных форм принятия решений населением муниципального образования и нормотворчество представительных (выборных) органов местного самоуправления. К ним относятся: выборы главы и депутатов муниципального образования, решение наиболее важных вопросов жизнедеятельности населения на местном референдуме, принятие представительным органом устава муниципального образования, утверждение муниципального бюджета и др. Второй уровень правотворчества – принятие исполнительно-распорядительных документов главой муниципального образования, главой администрации и другими исполнительными органами и должностными лицами.

Компетенционные функции носят составной характер и включают в себя предметы ведения и полномочия, характер и объем которых определяется федеральным и региональным законодательством в соответствии со статусом муниципального образования. Также к этим функциям можно отнести государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления на неопределенный или установленный срок.

Еще более широко рассматривает компетенцию Ю.А. Тихомиров, который к ее элементам относит: нормативно установленные цели; предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия; властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действий; ответственность за неисполнение принятых решений².

В общем виде предмет ведения – это область отношений, в которой вправе и должен действовать субъект. А полномочие - закрепленное за субъектом в пределах того или иного предмета ведения обязанность действовать определенным образом, выступающая и как его право³.

В большинстве учебников по муниципальному праву авторы обычно включают функциональные основы в организационную основу местного самоуправления и рассмат-

¹ Бялкина Т.М. Публичные функции и реализация конституционной гарантии местного самоуправления на судебную защиту // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 64-68.

² Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М., 2001. С. 55-56.

³ Муниципальное право России: учебник для вузов / под ред. А.Н. Кокотова – 6-е изд. перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 152.

ривают их как полномочия отдельных органов и должностных лиц, образующих структуру местного самоуправления. Такой подход имеет право на существование в соответствии с непререкаемым правилом управления – каждая функция должна иметь своего исполнителя. В противном случае формируется функциональный пробел, который создает нарастающую по своей конфликтности социальную проблему, потому что все муниципальные функции так или иначе связаны с обеспечением жизнедеятельности населения и закреплены в Федеральном законе «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» в зависимости от статуса муниципального образования.

В отличие от этого, в соответствии со статьей 131 Конституции, структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом. Другими словами, структура органов более гибкая и «автономная» муниципальная конструкция⁴ чем перечень полномочий, который население изменить не может, что обосновывает введение понятия «функциональные основы» как характеристики структуры, а не полномочий, входящих в понятие «компетенции».

Функции местного самоуправления связаны со структурой его органов системой следующих принципов:

- *целевых приоритетов* в деятельности органов местного самоуправления, определяемых наиболее важными для конкретного муниципального образования целями и задачами, которые в свою очередь необходимо менять в соответствии с изменениями в условиях жизнедеятельности населения чтобы формирование системы приоритетов соответствовало реальным потребностям населения;

- *горизонтального разделения функций* между органами одного уровня. Законодательно утвержденная схема разграничения предусматривает деление их на представительные и исполнительные органы;

- *вертикального разделения функций* в регулировании отношений, возникающих между органами муниципальной власти при взаимодействии с разного вида субъектами этих отношений (хозяйствующие субъекты, общественные организации, объединения граждан и другие формы самоорганизации населения, муниципальные учреждения и организации);

- *комплексности*, который обеспечивает сохранение целостности и единства той или иной функции, особенно когда ее реализация разнесена по различным подразделениям;

⁴ Подробнее: Лазарев В.В. Методология конструктивизма в конституционном обустройстве государства и общества // Russian Journal of Economics and Law. 2022. Т. 16. № 1. С. 94-105.

- *функциональной полезности и эффективности*, исключающий появление надуманных и не связанных с конкретными задачами обеспечения жизнедеятельности населения функций либо мало результативных подразделений органов управления муниципального образования;

- *исключения дублирования и параллелизма* в исполнении одной или нескольких подобных по объекту управления функций.

Широкое понятие функций в сфере публично-властных отношений представляет термин «функции органов публичной власти» как основные направления их деятельности по реализации закрепленных в нормативных правовых актах целей и задач, с уточнением при необходимости конкретного вида органа государственной власти или органа местного самоуправления⁵.

При этом основные функциональные направления деятельности местного самоуправления одинаковы для всех видов муниципальных образований, отличаясь лишь объемом их реализации – в небольшом сельском поселении они будут реализованы в минимальном масштабе малочисленными органами местного самоуправления или вообще отдельными должностными лицами, а в крупном городе в максимальном размере с соответствующей сложной многоуровневой структурой органов власти и управления.

Естественно все они связаны с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований в определенных сферах:

- экономика и финансы;
- строительство, коммунальное хозяйство и экология;
- социальная сфера: здравоохранение, социальная защита, образование, наука, культура, спорт, СМИ;
- потребительский рынок: предпринимательство в торговле, общественном питании, оказании бытовых и прочих услуг, досуг и развлечения;
- обеспечение безопасности жителей (пожарно-спасательная и правоохранительная совместно с государственными территориальными органами);
- административно-хозяйственная (бухгалтерская, кадровая, организационная, контрольная, оказание муниципальных услуг и т.п.).

Анализ зарубежного опыта и основных международных документов в сфере местного самоуправления, в частности Европейской Хартии местного самоуправления можно выделить функциональные стандарты местной власти, т.е. требования к предметам ведения и полномочиям муниципалитетов:

⁵ Бялкина Т.М. Публичные функции и реализация конституционной гарантии местного самоуправления на судебную защиту // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 64-68.

- принцип функциональной самостоятельности муниципальных единиц в рамках закона, выраженный в определении местного самоуправления как права и действительной способности местных территориальных коллективов (коммун) регламентировать и управлять значительной частью публичных дел в рамках закона, под свою собственную ответственность и в интересах местного населения;

- принципы определения круга муниципальных задач и распределения компетенции между различными уровнями власти: субсидиарность, приближенность власти к населению, эффективность и экономичность управления, полнота и исключительность предоставляемых полномочий, разграничение полномочий на основные (устанавливаются конституцией или законом) и дополнительные (предоставляются в соответствии с законом);

- принципы взаимодействия муниципалитетов с государством в процессе реализации компетенции: требование надлежащего и своевременного привлечения коммун к участию в принятии касающихся их государственных решений (консультации органов государственной власти с муниципальными образованиями), поднадзорность государству; законность административного надзора;

- принципы реализации делегируемых государственных полномочий: свобода адаптации механизма реализации полномочия к местным условиям в сочетании со свободой выбора внутренних административных структур, поднадзорность реализации делегированных полномочий, как с точки зрения законности, так и целесообразности, «следование» материально-финансового обеспечения за полномочиями⁶.

13.2. Вопросы местного значения: понятие и классификация

По своей правовой природе вопросы местного значения являются предметами ведения населения и органов местного самоуправления, т.е. базовыми направлениями их деятельности, закрепленными в Конституции и законодательстве Российской Федерации, что устанавливает непререкаемую обязательность их реализации в том или ином виде. Предметы ведения являются способом юридического обозначения тех вопросов, которые очерчивают сферу деятельности органов местного самоуправления.

Н.А. Емельянов справедливо считал, что под предметами ведения местного самоуправления следует понимать определенные в законодательном порядке вопросы местного значения, на которые распространяется его юрисдикция. А полномочия – это закрепля-

⁶ Гриценко Е.В. Компетенция муниципальных образований: реализация европейских и конституционных принципов в законодательстве РФ и ее субъектов / сборник статей: Актуальные вопросы развития местного самоуправления в России и за рубежом. – М.: 2009. С. 115-116.

емые в законодательном порядке права и обязанности, необходимые для выполнения возложенных на него функций⁷.

В Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (ст. 2) вопросы местного значения определены как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и данным Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно, т.е. отнесены к так называемой «собственной» компетенции.

В доктринальных источниках ученые-правоведы в большей части опираются на выше изложенное определение вопросов местного значения, но оно страдает, по нашему мнению, серьезным недостатком – не носит типологизирующего характера, т.к. «вопросы» определяются как определенные законом «вопросы».

В этом отношении более привлекательной кажется позиция П.А. Астафичева, который вопросы местного значения представляет как сокращённую и конкретизированную модель основных направлений государственной и муниципальной деятельности т.е. область самостоятельности (автономии, независимости) муниципалитетов в которую не вправе вмешиваться федеральные и региональные государственные органы⁸. И.В. Выдрин рассматривает вопросы местного значения как «совокупность дел»⁹, а Н.В. Постовой как компетенцию муниципального образования¹⁰. Т.М. Бялкина считает, что под предметами ведения местного самоуправления следует понимать те сферы (области) общественных отношений, в рамках которых субъекты местного самоуправления конкретных муниципальных образований в соответствии с законодательством вправе осуществлять правовое регулирование, совершать иные юридически значимые действия¹¹.

Данные определения носят, на наш взгляд, слишком обобщенный «академический» характер, но на практике каждое муниципальное образование имеет свои уникальные исторические, поселенческие, социально-экономические и географические характеристики, что прямо сказывается на приоритете тех или иных функциональных направлений деятельности его органов власти и управления.

⁷ Емельянов Н.А. Местное самоуправление в Российской Федерации (конституционно-правовой анализ). – М. – Тула, 1998. С. 211, 213.

⁸ Астафичев П.А. Муниципальное право России: учебное пособие – 2-е изд. – М.: РИОР, 2018. С. 122.

⁹ Выдрин, И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России : учебник для вузов. — М.: Норма, 2000. С. 15, 35.

¹⁰ Постовой Н.В. Муниципальное право России : учебник. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Юриспруденция, 2000. С. 272.

¹¹ Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. / Автореф. дис. д.ю.н. – Саратов, 2007. С. 14.

Опираясь на выше изложенные подходы к основным понятиям, предлагается *вопросы местного значения определять как функциональные направления деятельности населения и органов местного самоуправления, соответствующие основным принципам и целям обеспечения должного уровня и качества жизнедеятельности населения муниципального образования, которые в соответствии с Конституцией и законодательством РФ и с учетом конкретных социально-экономических и природно-климатических условий, закреплены в уставе муниципального образования.*

Необходимо отметить также достаточно твердую позицию Конституционного Суда РФ, закрепленную в ряде его постановлений¹² о недопустимости подмены органов местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения органами государственной власти. Однако действующее законодательство предусматривает ряд случаев когда подобная замена оправдана: временное осуществление полномочий когда в связи со стихийными бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы; если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств; заключении соглашений или перераспределения полномочий в соответствии с федеральным законом.

Классификация вопросов местного значения традиционно закрепляется в указанном Федеральном законе № 131-ФЗ в соответствии со статусом муниципальных образований (городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородской район), с соответствующим нарастанием объема полномочий.

В научной литературе встречаются классификации по функциям местного самоуправления, в зависимости от уровня законодательства, наделившего органы местного самоуправления полномочиями (федеральные и региональные), по принадлежности закрепления в законодательстве (собственные, переданные, факультативные), по видам органов

¹² Постановления Конституционного Суда РФ: от 18.05.2011 № 9-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова" // Вестник Конституционного Суда РФ, № 4, 2011; от 24.12.2012 № 32-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы" // Вестник Конституционного Суда РФ, № 3, 2013 и др.

местного самоуправления (исключительные представительного органа, главы муниципального образования, администрации и др.).

Известный российский ученый-конституционалист С.А. Авакьян считает, что никаких вопросов местного значения нет и быть не может, есть единые вопросы общегосударственной политики и просто территориальные уровни их разрешения - федеральный, региональный, местный¹³. С такой позицией можно согласиться, но она прямо противоречит статье 12 Конституции РФ, отделяющей местное самоуправление от системы государственных органов, но данное положение всегда вызывало серьезные возражения по целесообразности такой обособленности. Эту конституционную норму все годы после принятия Конституции «спасало» от изменения только одно – она находится в главе 1 «Основы конституционного строя», в которую нельзя внести изменения путем принятия закона РФ о поправке в Конституцию, а только принятием новой конституции, разработанной Конституционным собранием.

Что нужно чтобы применить новую модель? Конечно этот процесс нужно начинать с разработки объективно реальной и перспективно эффективной новой Конституции РФ, которая сохранит уже сложившиеся позитивные положения, закрепит новые подходы к формированию единой сбалансированной системы государственной власти и местного самоуправления и станет основой для дальнейших эволюционных преобразований в стране. Но запускать процесс такой кардинальной реформы можно только в стабильных политико-правовых и социально-экономических условиях, которых в настоящее время нет.

13.3. Правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления

В юридической науке и практике под полномочиями органов местного самоуправления принято понимать закрепляемые нормами муниципального права за населением, органами и должностными лицами местного самоуправления, за муниципальными образованиями в целом как субъектами правовых отношений *права и обязанности*, необходимые для осуществления задач и функций местного самоуправления¹⁴. Другими словами, полномочия – это содержание муниципальных правоотношений, урегулированных (в силу статьи 72 Конституции РФ) Конституцией, федеральным и субъектов РФ законодательством и уставами муниципальных образований.

¹³ Авакьян С.А. Особенности российской правовой модели местного самоуправления и пути ее совершенствования // Пробелы и коллизии в законодательстве РФ о местном самоуправлении. – М.: Издание Государственной Думы РФ, 2008. С. 15-21.

¹⁴ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник – 3-е изд., перераб. и доп. – М., Проспект, 2007. С. 470, 472.

Упомянутая статья 72 (п. «н») Конституции РФ определяет совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов по установлению общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Статья 132 (ч. 3) включает органы местного самоуправления и органы государственной власти в единую систему публичной власти в Российской Федерации, которые осуществляют взаимодействие для *наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории*, устанавливая тем самым главную цель правового регулирования полномочий органов местного самоуправления. Статья 15 (ч. 2) обязывает органы местного самоуправления, должностные лица, граждан и их объединения соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, устанавливая тем самым принцип законности как приоритет в их деятельности.

Поскольку муниципальная власть – это первичный уровень единой системы публичной власти в России, то Конституция обязывает в статьях 24 (ч. 2), 40 (ч. 2), 130 (ч. 1) органы местного самоуправления, их должностных лиц обеспечить каждому защиту его прав и свобод, в частности: возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, поощрять жилищное строительство, создавая условия для осуществления права на жилище, самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Статья 132 (ч. 1) устанавливает прямые полномочия общей компетенции: самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, вводить местные налоги и сборы, решать иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивать в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи.

Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹⁵ в статье 2 определяет принципы деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте РФ, т.е. и органов местного самоуправления:

- 1) обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 2) верховенство Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов на всей территории РФ;
- 3) государственная и территориальная целостность РФ;
- 4) распространение суверенитета РФ на всю ее территорию;
- 5) единство системы публичной власти;

¹⁵ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

б) согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях;

7) *разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;*

8) разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти;

9) признание и гарантированность местного самоуправления, его самостоятельность в пределах своих полномочий и осуществление на всей территории РФ;

10) самостоятельное осуществление органами публичной власти своих полномочий;

11) гарантии финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми наделяются органы публичной власти в результате разграничения полномочий;

12) обеспечение гласности в деятельности органов публичной власти, в том числе посредством предоставления доступа к информации о деятельности органов публичной власти;

13) государственный контроль (надзор), парламентский контроль и общественный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц.

Из перечисленных принципов только принцип *разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную* не применим к органам местного самоуправления в силу отсутствия на местном уровне законодательной и судебной власти как таковой и невхождение органов местного самоуправления в систему государственных органов.

Федеральное законодательство и подзаконные акты в виде весьма многочисленного перечня документов, обладают практически исключительным правовым регулированием полномочий органов местного самоуправления, оставляя субъектам РФ минимальную самостоятельность и инициативу в этом вопросе. Рассмотрим эту ситуацию на конкретных примерах.

Абсолютно доминирующим в установлении полномочий практически всех видов органов местного самоуправления, является федеральный уровень власти и управления, т.к. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в статьях 5 и 6, в соответствии с Конституцией, закрепляет полномочия федеральных и субъектов Федерации органов государственной власти в области местного самоуправления.

К полномочиям федеральных органов государственной власти закон относит:

- определение общих принципов организации местного самоуправления в РФ;

- правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации и в пределах ее полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами.

Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления:

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в случаях и порядке, установленных федеральными законами;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах их полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов РФ.

Несколько десятков федеральных законов, включая почти все кодексы РФ, содержат нормы, уполномочивающие (в основном обязывающие и контрольные) органы местного самоуправления в областях: избирательного права¹⁶, градостроительной деятельности¹⁷, налогов¹⁸, муниципального контроля¹⁹, нотариата²⁰, образования²¹, культуры²², тру-

¹⁶ Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» //

¹⁷ Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 29.12.2022) //

¹⁸ Налоговый кодекс РФ (часть 2) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 17.02.2023) //

¹⁹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» //

²⁰ Основы законодательства РФ «О нотариате» (ред. от 28.12.2022) // утверждено Верховным Советом РФ 11.02.1993 № 4462-1

²¹ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 17.02.2023) «Об образовании в РФ» //

довой деятельности²³, стратегического планирования²⁴, земельных отношений²⁵, водных отношений²⁶, лесных отношений²⁷, финансово-бюджетных отношений²⁸, торговой деятельности²⁹, пожарной безопасности³⁰, охраны здоровья³¹ и окружающей среды³², развития малого и среднего предпринимательства³³, обеспечении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления³⁴, жилищно-коммунального хозяйства³⁵, мобилизационной подготовки и мобилизации³⁶ и др. Дополняют этот правовой массив подзаконные и ведомственные акты³⁷.

Необходимо выделить ряд особенностей в исполнении (или ограничении) полномочий органов местного самоуправления, связанных с наиболее важными и ответственными функциями и правовым статусом территории.

²² Основы законодательства РФ «О культуре» (ред. от 28.12.2022) // утверждено Верховным советом РФ 09.10.1992 № 3612-1; Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 20.10.2022) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ» //

²³ Трудовой кодекс РФ от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 19.12.2022) //

²⁴ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 17.02.2023) «О стратегическом планировании в РФ» //

²⁵ Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 06.02.2023) //

²⁶ Водный кодекс РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 01.05.2022) //

²⁷ Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 29.12.2022) //

²⁸ Бюджетный Кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2022) //

²⁹ Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в РФ» //

³⁰ Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О пожарной безопасности» // ; Федеральный закон от 06.05.2011 № 100-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О добровольной пожарной охране» //

³¹ Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «Об основах охраны здоровья граждан РФ» //

³² Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об охране окружающей среды» //

³³ Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ» //

³⁴ Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ", 16.02.2009, № 7, ст. 776.

³⁵ Жилищный кодекс РФ от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 21.11.2022); Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ (ред. от 19.12.2022) «О водоснабжении и водоотведении» // ; Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 19.12.2022) «Об отходах производства и потребления» // ; Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ (ред. от 01.05.2022) «О теплоснабжении» и др.

³⁶ Федеральный закон от 26.02.1997 № 31-ФЗ (ред. от 04.11.2022) «О мобилизационной подготовке и мобилизации в РФ» //

³⁷ Например: Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 (ред. от 11.06.2021) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных городских округов и муниципальных районов»; Указ Президента РФ от 10.06.2012 № 805 «О дне местного самоуправления»; Постановление Правительства РФ от 28.11.2018 № 1425 (ред. от 30.04.2020) «Об утверждении общих требований к порядку взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и подведомственных им государственных и муниципальных учреждений, иных организаций с организаторами добровольческой волонтерской деятельности и добровольческими волонтерскими организациями и перечня видов деятельности»; Постановление Правительства РФ от 06.02.2006 № 75 (ред. от 21.12.2018) «О порядке проведения органами местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом»; Постановление Правительства РФ от 17.06.2015 № 602 (ред. от 03.03.2017) «О некоторых мерах по совершенствованию информатизации в сфере кадрового обеспечения государственных органов и органов местного самоуправления» и др.

В первую очередь – это их деятельность в условиях чрезвычайной ситуации³⁸ и чрезвычайного положения³⁹, регулируемая соответствующим законодательством, устанавливающим как самостоятельные полномочия органов местного самоуправления (осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий, принимают решения об отнесении возникших чрезвычайных ситуаций к чрезвычайным ситуациям муниципального характера, организуют и осуществляют проведение эвакуационных мероприятий при их угрозе, организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы и др.), так и формы взаимодействия с государственными органами (содействуют федеральному органу исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, полностью или частично приостанавливают на территории, на которой введено чрезвычайное положение, исполнение своих полномочий).

Во-вторых, законодательство выделяет особые территории⁴⁰, на которых полномочия органов местного самоуправления исполняются специальными администрациями (управляющими кампаниями), имеющие особый статус⁴¹ или в особых условиях обеспечения государственной тайны. К таким территориям относятся: инновационные научно-технологические центры (Сириус и Сколково), территории опережающего развития⁴², моногорода, исторические города и поселения, порт Владивосток, закрытые оборонные наукограды и предприятия⁴³, военные городки⁴⁴, приграничные муниципальные образования⁴⁵.

В-третьих, особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе, установленные статьей 79 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» - перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов

³⁸ Федеральные законы: от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 04.11.2022) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648; от 12.02.1998 № 28-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О гражданской обороне» //

³⁹ Федеральный Конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

⁴⁰ Подробнее: Федеральные законы: от 29.07.2017 № 216-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4765; от 28.09.2010 № 244-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «Об инновационном центре «Сколково»» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4970;

⁴¹ Подробнее: Шугрина Е.С. Особенности правового статуса разных видов муниципальных образований // Lex Russica. 2017. № 2 (123). С. 17-25.

⁴² Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015, № 1 (часть I), ст. 26.

⁴³ Федеральный закон от 7.04.1999 № 70-ФЗ (ред. 20.04.2015) «О статусе наукограда в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 15. Ст. 1750; Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 (ред. от 15.04.2022) «О закрытом административно-территориальном образовании» //

⁴⁴ Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ (ред. от 04.11.2022) «Об обороне» //

⁴⁵ Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 (ред. от 04.11.2022) «О государственной границе РФ» //

тов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения определяются их законами исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства; предусмотренные федеральными законами полномочия органов местного самоуправления осуществляются органами внутригородских муниципальных образований в том случае, если они определены как вопросы местного значения законами городов федерального значения.

Такой подход законодателя принципиально меняют структуру полномочий внутригородских муниципальных образований от практически полного их отсутствия в столице России городе Москве до еще сохраняющихся в той или иной степени в черноморском Севастополе.

В соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных полномочий, переданных им в соответствии с законом, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий.

Выше перечисленные федеральные законы, закрепляющие право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении переданных государственных полномочий, могут содержать положения, предусматривающие: порядок согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении указанных полномочий, а также особенности такого участия; возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти указанных полномочий.

Это положение определяет необходимость постоянного взаимодействия органов местного самоуправления с территориальными подразделениями федеральных и субъектов РФ государственных органов: исполнительной власти (казначейством, налоговым, образования, здравоохранения и др.), правоохрнительными и специальными (МВД, МЧС, Минюста, ФСБ, ФСИН, адвокатуры, нотариата); с отделениями общероссийских общественных объединений: политических партий, ассоциации муниципальных образований и т.п.

Фактически на уровне крупных муниципальных образований формируется государственно-муниципальный комплекс, объединенный главной задачей – обеспечение благополучной жизнедеятельности населения. Конечно, этот фактор носит во многом субъективный характер, т.е. зависит от способности руководителей муниципального образования объединять (сотрудничать без вмешательства в их компетенцию) цели и задачи своей деятельности с работой перечисленных федеральных и региональных структур, добиваясь успешных результатов.

13.4. Отдельные государственные полномочия, передаваемые на местный уровень

Как уже отмечалось выше, функциональные основы местного самоуправления включают и некоторые государственные полномочия, передаваемые⁴⁶ федеральными и субъектов РФ законами органам местного самоуправления. В муниципальном праве эти положения продолжают оставаться дискуссионными в силу неясности (даже после закрепления в Конституции положения о системе единой публичной власти) принадлежности тех или иных полномочий.

Федеральное законодательство достаточно подробно урегулировало процедуру передачи государственных полномочий на местный уровень власти. Конституция РФ в статье 132 (ч. 2) определила три условия этой процедуры:

- органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями федеральным законом или законом субъекта РФ;
- при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств;
- реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Статья 133 усиливает значение материально-финансового обеспечения этих полномочий, гарантируя органам местного самоуправления право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций.

Федеральный закон №131-ФЗ в статье 19 конкретизирует положения Конституции, устанавливая, что отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления – это прежде всего полномочия по вопросам, не отнесенным законом к вопросам местного значения. Иными (кроме законов) нормативными правовыми актами наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не допускается. Этими полномочиями наделяются только органы местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов на неограниченный срок либо определенный законом срок, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта РФ. Ограничение видов муниципальных образований, которым могут передаваться полномочия, связано прежде всего с их материально-финансовыми и организационно-правовыми возможностями.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из федерального или регионального бюджета, но органы мест-

⁴⁶ Термины: делегируемые, наделяемые, разграниченные – используются как синонимы.

ного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования. Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

На практике часто бывает, что собственных средств у муниципальных образований не хватает даже на вопросы местного значения и эти субвенции носят постоянный характер и составляют значительную часть местного бюджета, независимо от объема переданных государственных полномочий.

По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты (в случаях нарушения, письменные предписания) и осуществлять контроль за их исполнением (статьи 20, 21 Федерального закона № 131-ФЗ). В свою очередь, органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

Необходимо обратить внимание на так называемый «трансфер» государственных полномочий. В обычном порядке, каждый уровень государственной власти передает свои полномочия непосредственно органам местного самоуправления, но в некоторых случаях в соответствии с Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁴⁷ полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти субъекта РФ могут передаваться законами субъекта РФ органам местного самоуправления, если такое право предоставлено им федеральными законами, предусматривающими передачу соответствующих полномочий или если иное не предусмотрено нормативными правовыми актами Президента РФ или нормативными правовыми актами Правительства РФ, предусматривающими передачу осуществления соответствующих полномочий (ст. 52).

Законами субъекта РФ может осуществляться изъятие переданных органам местного самоуправления полномочий, которые вступают в силу с начала очередного финансового года.

⁴⁷ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

Органами федеральной и региональной государственной власти муниципальным районам и городским округам, как правило, передаются следующие полномочия: по созданию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; по созданию административных комиссий; по регистрации актов гражданского состояния; по обеспечению прав детей-инвалидов, по социальной поддержке семей, имеющих детей; по обеспечению детей-сирот; по поддержке сельских педагогов; по оплате жилья и коммунальных услуг; по обеспечению жилыми помещениями отдельных категорий граждан; по компенсации части родительской платы за содержание детей в образовательных учреждениях; по опеке и попечительству; по выплатам медицинскому персоналу; по информационному обеспечению образовательных учреждений в сети Интернет; по обороту этилового спирта; по архивным документам, относящимся к государственной собственности; по социально-экономическому развитию коренных народов; по поддержке сельскохозяйственного производства и др.⁴⁸.

Конечно данный перечень содержит наиболее «стабильные» и долгосрочные делегированные органам местного самоуправления государственные полномочия. В зависимости от социально-экономической ситуации в стране, текущих целей и задач, поставленных Президентом РФ в Посланиях Президента и его указах, политической обстановки в стране и на международной арене этот перечень может претерпевать значительные изменения как в сторону его расширения, так и в сторону сокращения переданных полномочий.

Кроме этого, важную роль играют такие факторы как возможность и способность органов местного самоуправления осуществлять эти полномочия, например наличие квалифицированных кадров, географическое положение и структура населенных пунктов, демографические и миграционные тенденции, наличие необходимой инфраструктуры, ресурсов и т.п.

Опираясь на принцип субсидиарности, который предлагает на муниципальном уровне власти реализовывать все полномочия, которые непосредственно связаны с жизнедеятельностью населения и муниципалитеты сделали бы лучше, можно было бы сформировать новую более гибкую систему взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления по реализации всего круга региональных и местных полномочий.

⁴⁸ Подробнее: Официальный сайт министерства юстиции РФ: Перечень полномочий Российской Федерации, переданных федеральными законами для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации или органам местного самоуправления, по состоянию на 31.12.2020 – URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/perechen-polnomochij-rossijskoj-federatsii-peredannyih-federalnyimi-zakonami-ogvs-i-omsu-po-sostoyaniyu-na-27-12-2022.doc>

По нашему мнению, правовая природа делегированных государственных полномочий по сути остается муниципальной, т.к. сам факт их реализации на местном уровне говорит об этом. Другими словами, если исходить из реальных «потребностей» муниципальной власти в полномочиях и при полном обеспечении их материально-финансовыми ресурсами, большинство местных вопросов обеспечения жизнедеятельности и качества жизни, будут решаться органами местного самоуправления и контролироваться населением на местном уровне.

Выводы по главе

В последнее время стали складываться две противоположные тенденции:

- с одной стороны, продолжается законодательная процедура по снижению роли местного самоуправления в триаде публичных органов за счет перераспределения полномочий от органов местного самоуправления к государственным органам субъектов РФ, с передачей их назад уже как государственных делегированных и подконтрольных государству либо (как это было показано выше) насыщение органов местного самоуправления «согласовательными» и «соучаствующими» полномочиями без возможности принимать решения;

- с другой стороны, в условиях сложной международной обстановки, органы местного самоуправления демонстрируют политико-правовую, социально-экономическую и коммунально-хозяйственную стабильность в обеспечении жизнедеятельности муниципальных образований и эффективное взаимодействие с государственными органами в решении возникающих задач, что говорит о большом функциональном потенциале местного самоуправления.

Задания:

1. Обоснуйте целесообразность использования функциональных стандартов местной власти (Европейская хартия местного самоуправления) в системе предметов ведения и полномочий российского местного самоуправления.

2. Проанализируйте Федеральные законы: от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ» и от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в части установления отличий правового регулирования порядка передачи государственных полномочий органам местного самоуправления.

3. Дайте оценку содержания доктринальных определений понятий «предметы ведения» и «вопросы местного значения» местного самоуправления. Определите правовое

сходство и отличия этих понятий.

4. Проанализируйте переданные государственные полномочия с точки зрения перевода их в вопросы местного значения, т.е. в собственную компетенцию органов местного самоуправления.

Рекомендуемая литература

1. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М., Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2001. – 355 с.

2. Местное самоуправление: учебник для вузов / под ред. Н.С. Бондаря. — М.: Издательство Юрайт, 2023. — 386 с.

3. Овчинников И.И. Местное самоуправление в Российской Федерации (теоретические, исторические и правовые аспекты): монография. – М.: Консалтбанк, 2018. – 186 с.

4. Комарова В.В., Фадеев В.И. Муниципальное право: практикум для бакалавров - М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2019. - 160 с.

5. Мещерякова, М.А., Молокаева О.Х. Структура и полномочия органов местного самоуправления: учебное пособие – М.: РГУП, 2018. - 120 с.

6. Сафронова, А.М. Организационно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации: учебное пособие / науч. ред. Л.Н. Мазур. - 2-е изд., стер. – М.: ФЛИНТА: Изд-во Урал. ун-та, 2022. - 139 с.

7. Гулина В.В. Функции местного самоуправления: институционально-правовое исследование: монография. – М.: Изд-во «Русвйнс», 2021. – 176 с.

8. Бялкина Т.М. Функционально-целевая характеристика местного самоуправления как основа определения его компетенции // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2017. № 1(28). С. 8-21.

9. Бейдина Т.Е. Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления как теоретическая и практическая политическая проблема // Вестник Забайкальского государственного университета. 2018. Т. 24. № 2. С. 39-46.

10. Благоев Ю.В. Компетенция органов местного самоуправления: дискуссионные вопросы // Правоприменение. 2017. Т. 1. № 4. С. 117-128.

11. Фазлиева Л.К. Вопросы местного значения и вопросы ведения местного самоуправления: категориальное соотношение и содержание понятий // Юристъ-Правоведъ. 2020. № 1(92). С. 26-30.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение функциональной основы местного самоуправления

2. Раскройте содержание основных функций местного самоуправления
3. Каково содержание понятия «компетенция местного самоуправления»?
4. Как соотносятся понятия «функции органов публичной власти» и «функции местного самоуправления»?
5. Как функции местного самоуправления связаны со структурой его органов?
6. Перечислите предметы ведения органов местного самоуправления
7. Считаете ли вы правильным делегирование многочисленных согласовательных и соучастствующих государственных полномочий органам местного самоуправления?