

ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ В КОНТЕКСТЕ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Упоров Иван Владимирович

д.и.н., к.ю.н., профессор,

Российская академия естествознания, г. Краснодар

uporov@list.ru

ISSUES OF LOCAL SIGNIFICANCE: ISSUES OF METHODOLOGY IN THE CONTEXT OF MUNICIPAL-LEGAL REGULATION

I. Uporov

Summary. In accordance with the current Federal Law «On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation» of 2003, local government bodies (representative body, head of the municipality, local administration) are generally required to be formed in municipalities, which must resolve issues of local importance, the list of which is also required for each type of municipality. The article examines the category of «issues of local importance» from two positions. Firstly, the concept of local issues and the methodology of their formation for different types of municipal entities are examined with an emphasis on local issues of settlements and municipal districts, given that the two-tier system of local self-government (settlement-district) in this aspect gives rise to many different opinions; secondly, the features of legal regulation of local issues are considered. Accordingly, the norms of both the specified federal law and other regulatory legal acts, including those issued in the municipal entities themselves, are analyzed. Proposals for improving the regulation of the considered municipal-legal relations are substantiated.

Keywords: local self-government, local issues, powers, local government bodies, structure, authority.

Аннотация. В соответствии с действующим Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. в муниципальных образованиях в обязательном порядке в общем случае формируются органы местного самоуправления (представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация), которые должны решать вопросы местного значения, перечень которых также в обязательном порядке предусматривается для каждого вида муниципального образования. В статье рассматривается категория «вопросы местного значения» с двух позиций. Во-первых, исследуется понятие вопросов местного значения и методология их формирования для разных видов муниципальных образований с акцентом на вопросы местного значения поселений и муниципальных районов, учитывая, что двухуровневая система местного самоуправления (поселение-район) в данном аспекте вызывает много разных суждений; во-вторых, рассматриваются особенности правового регулирования вопросов местного значения. Соответственно анализируются нормы как указанного федерального закона, так и других нормативно-правовых актов, включая изданные в самих муниципальных образованиях. Обосновываются предложения по совершенствованию регулирования рассматриваемых муниципально-правовых отношений.

Ключевые слова: местное самоуправление, вопросы местного значения, полномочия, органы местного самоуправления, структура, власть.

Общая законодательная норма, определяющая институт вопросов местного значения, содержится в ст. 2 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] (далее — Закон о местном самоуправлении), где дается следующее толкование: «вопросы местного значения — вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно» [1]. Тем не менее категория «вопросы местного значения» неоднозначно воспринимается в юридической литературе. Так, Г.Р. Голованов указывает на то, что указанное толкование понятия вопросов местного значения препятствует их эффективному решению [2, с. 39]. А.А. Сергеев отмечает, что Закон о местном самоуправлении относит принятие устава муниципального образования (как и издание

иных муниципальных правовых актов) не к вопросам местного значения, а к полномочиям органов местного самоуправления по их решению (ч. 1 ст. 17 Закона о местном самоуправлении), что некоторым образом нелогично [3, с. 19].

Указанные и другие противоречия можно избежать, четко и обоснованно определив понятие и содержание вопросов местного значения в законодательстве. В этой связи заметим, что в приведенном выше законодательном определении имеется ряд неоднозначных терминов, например, вряд ли можно назвать удачной формулировку «непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения» как материальный и основной признак для определения понятия «вопросы местного значения», поскольку так как она предполагает отнесение к вопросам местного значения только предметных направлений деятельности, социальных и хозяйственных вопросов. В то же время и Конституция РФ [4], и Закон о местном

самоуправлении перечисляют среди вопросов местного значения и такие, которые достаточно сложно отнести к вопросам непосредственной жизнедеятельности населения, поскольку их влияние на жизнь населения носит опосредованный характер и проявляется не напрямую, а через влияние на решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (в частности, создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, установка указателей с наименованиями улиц и номерами домов, вывесок и др.). Если предположить, что эти вопросы вообще решаться не будут, то это не значит, что население муниципального образования не будет обеспечено условиями жизнедеятельности (такowymi являются традиционно вопросы, связанные прежде всего с ЖКХ, образованием, здравоохранением и др.).

По мнению В.И. Васильева, вопросы местного значения являются более емким понятием по отношению к предметам ведения и полномочиям местного самоуправления, которое включает в себя и то и другое [5, с. 19]. А.А. Уваров полагает, что вопросы местного значения следует рассматривать в качестве сферы проявления полномочий органов местного самоуправления, в которую органы государства не должны вмешиваться в отличие от осуществляемых органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий [6, с. 209]. Однако в противовес этой позиции А.И. Черкасов указывает на то, что большинство решаемых органами местного самоуправления проблем имеют как местное, так и общенациональное значение, и ограничение компетенции местных органов сугубо локальными вопросами означало бы отведение местному самоуправлению второстепенной роли [7, с. 33]. Эти суждения по-своему резонны, но и неоспорны.

Обращаясь к сущностным признакам вопросов местного значения, Е.А. Незнамова отмечает такой признак, как невозможность их осуществления без непосредственной деятельности населения [8, с.10]. При этом Р.Г. Голованов отмечает, что для обоснованного определения вопросов местного значения следует относить к таковым также и вопросы, которые входят в область интересов государства, но наиболее эффективно могут быть решены только на местном уровне. К таким вопросам местного значения Конституция РФ относит, например, содержание муниципального жилищного фонда (ст. 40), организацию работы муниципальных учреждений здравоохранения и образования (ст. 41 и 42) [2, с. 40]. Указанный автор предлагает следующее определение: вопросы местного значения — это гарантированная Конституцией Российской Федерации область (сфера) самостоятельной деятельности муниципальных образований, включающая как социальные, хозяйственные, так и властно-публичные полномочия и функции, наиболее эффективное осуществление которых возможно только

на местном уровне при непосредственном участии населения [2, с. 42]. Это определение представляется небезупречным, поскольку вряд ли оправдано отождествлять в данном контексте вопросы местного значения, полномочия и функции. Нет здесь и оснований для дифференциации вопросов местного значения по видам муниципальных образований

В этой связи нужно заметить, что ст. 18 Закона о местном самоуправлении указывает, что перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный закон, то есть перечень вопросов местного значения не может быть расширен путем принятия отраслевых законодательных и подзаконных актов, возлагающих на органы местного самоуправления дополнительные вопросы в какой-либо сфере. По этому поводу в литературе отмечается, что любые полномочия, закрепляемые за муниципальными образованиями, не могут выходить за круг, очерченный вопросами местного значения, т.к. в противном случае они будут признаны отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления [9, с. 113]. Кроме того, возникает определенная коллизия между полномочиями органов местного самоуправления в смысле ст. 14-16.2 Закона о местном самоуправлении, и полномочиями в смысле ст. 17 этого акта. Между тем в словаре русского языка «полномочие» определено как официально предоставленное кому-нибудь право какой-нибудь деятельности, ведения дел [10, с. 571]. В этой связи имеет место нечеткость формулировок отдельных полномочий органов местного самоуправления. Так, отнесенные к вопросам местного значения составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, утверждение и исполнение бюджета поселения, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета поселения (п.1 ч.1 ст.14 Закона о местном самоуправлении) по своей сути являются не вопросами местного значения, а конкретными полномочиями органов местного самоуправления в определенных сферах ведения муниципальной власти. Еще пример: законодатель отнес принятие устава муниципального образования, издание муниципальных правовых актов к полномочиям органов местного самоуправления, а утверждение генеральных планов поселений к вопросам местного значения, в то время как оба акта являются нормативными правовыми актами, принятие которого входит в полномочия представительного органа местного самоуправления. Очевидно, что здесь недостает четкости формулировок.

Приведем еще точку зрения С.А. Авакьяна, который считает, что никаких вопросов местного значения нет и быть не может. Есть единые вопросы общегосударственной политики и просто территориальные уровни их разрешения — федеральный, региональный, мест-

ный. Все, что сейчас записано в Законе о местном самоуправлении как вопросы местного значения, — это фактически вопросы, единые для страны [11, с. 17]. Однако как раз территориальный признак, собственно, и обуславливает разделение компетенции трех указанных уровней публичной власти, и вот на самом нижнем, муниципальном уровне, есть вопросы в деятельности публичной власти, которые, исходя из фундаментальных общественных ценностей и многовековой практики, целесообразно решать именно на местном уровне. Поэтому сам институт вопросов местного значения, безусловно, имеет право на существование. Изложенное дает основание считать, что под вопросами местного значения следует понимать обязательные и юридически закрепленные направления деятельности органов местного самоуправления, обеспечивающие за счет местного бюджета и в рамках установленной компетенции необходимые условия жизнедеятельности населения, проживающего в конкретном муниципальном образовании.

Далее отметим, что в юридической литературе не обращается должного внимания на закрытый (исчерпывающий) перечень вопросов местного значения и на обязанность местной власти решать все без исключения вопросы местного значения (в изученной нами литературе данный акцент был сделан лишь в одном из учебников [12, с. 264]). При этом федеральный законодатель буквально «мечется», раз за разом перекраивая, и существенно, вопросы местного значения для всех видов муниципальных образований. Так, из всех вопросов местного значения для поселений, закрепленных в ст. 14 Закона о местном самоуправлении, только 9 остались без изменений в сравнении в начальной редакции этого перечня. Тогда всего было 22 вопроса местного значения, в настоящее время (по состоянию на 1 марта 2025 г.) — 44 (!), то есть увеличении ровно в два раза (здесь сравнение делается применительно к городскому поселению, поскольку законодатель в 2014 г. стал приводить перечень только для городских поселений, а для сельских поселений установил особый порядок формирования вопросов местного значения во вновь введенных ч. 3 и 4 ст. 14 Закона о местном самоуправлении). Разумеется, трудно говорить об эффективной деятельности органов местного самоуправления при такой перманентной изменчивости столь важного вопроса, как вопросы местного значения. Следует согласиться с мнением В.А. Щепачев о том, что любое расширение вопросов местного значения означает недофинансирование полномочий местного самоуправления во всех сферах муниципальной деятельности, но особенно в ее социальной составляющей — жилищно-коммунальном хозяйстве, здравоохранении, образовании, обустройстве дорог, культуре, причем наиболее остро это проявляется в поселениях [13, с. 54].

Как представляется, федеральный законодатель неоправданно императивно предписав каждому виду муниципальных образований перечень вопросов местного значения, предоставив минимум регулирования субъектам Федерации и совсем «минимальный минимум» муниципальным районам, а ведь именно последние лучше знают положение дел в сельских поселениях.

Исходя из этого представляется целесообразным, чтобы на федеральном уровне определялся минимальный и максимальный перечень вопросов местного значения для поселений, финансируемых из бюджетов разных уровней. Это базовые перечни вопросов местного значения. При этом минимальный перечень вопросов местного значения обязателен для каждого поселения без исключения (также и для муниципального района и городского, муниципального округа). Какие именно это вопросы? Решение данной проблемы требует, очевидно, фундаментальной проработки, включая анализ муниципальной практики за прошедшие годы функционирования в нашей стране института самоуправления. На наш взгляд, в перечень-минимум могут войти такие вопросы местного значения, как (обозначаем только направления): 1) дорожное хозяйство и транспорт; 2) жилищно-коммунальное хозяйство; 2) медицинская (фельдшерская) помощь; 3) вывоз и утилизация бытовых отходов; 4) содержание кладбищ; 5) деятельность учреждений культуры; 6) организация добровольной народной дружины, добровольной пожарной команды. Тем самым будут обеспечены минимально необходимые условия жизнедеятельности людей, проживающих в сельском поселении. В этом контексте, конечно же, в перечень-минимум не могут быть включены вопросы местного значения (создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения; осуществление муниципального лесного контроля и надзора и т.п.), которые требуют значительных затрат, создания организационных структур, соответствующего кадрового обеспечения и т.д. и которые повсеместно по факту не выполняются и заведомо выполняться не будут в небольших поселениях.

На уровне субъектов РФ целесообразно закрепить перечень вопросов местного значения, которые органы муниципального района могут передавать на уровень сельских поселений. И уже органы местного самоуправления муниципального района должны определять перечень вопросов местного значения для конкретного поселения (то есть здесь уже нормативно-правовое регулирование данного аспекта переходит в стадию правоприменения), оставляя за собой решение оставшихся вопросов местного значения, определенного федеральным законодателем. Тем самым, как нам представляется, будет обеспечена более гармоничное и действительное участие в развитии института местного самоуправления

органов публичной власти разных уровней. В целом вектор должен быть направлен в сторону в целом уменьшения вопросов местного значения для поселений, и за счет этого уменьшения будет достигаться реальное, а не номинальное местное самоуправление. Одновременно, как явствует из нашего предложения, расширятся

полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов. В дальнейшем, по мере развития института местного самоуправления, активизации гражданского общества может происходить постепенное передача поселениям большего количества вопросов местного значения.

ЛИТЕРАТУРА

1. 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: 10.02.2025).
2. Голованов Г.Р. О конституционно-правовой природе института вопросов местного значения // Административное и муниципальное право. 2008. N 2. С. 38–43.
3. Сергеев А.А. Институт местного референдума в законодательстве Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. N 4. С. 17–22.
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2025).
5. Васильев В.И. Каким быть главному закону о местном самоуправлении? // Журнал российского права. 2001. N 12. С. 16–22.
6. Уваров А.А. Местное самоуправление в России. М.: Норма, 2005.
7. Черкасов А.И. Сравнительное местное самоуправление: теория и практика. М., 1998. С. 33.
8. Незнамова Е.А. Местное самоуправление. Органы власти. М., 2001.
9. Чаннов С.Е. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М.: Ось-89, 2008. С. 113.
10. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1993. С. 571.
11. Авакьян С.А. Особенности российской правовой модели местного самоуправления и пути ее совершенствования // Проблемы и коллизии в законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении. М., 2008. С. 13–22.
12. Муниципальное право / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2009.
13. Щепачев В.А. Теоретические дискуссии и практика становления местного самоуправления (правовой аспект) // Конституционное и муниципальное право. 2010. N 4. С. 51–56.

© Упоров Иван Владимирович (uporov@list.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»