

Кузнецова Полина Юрьевна

доцент кафедры государственного управления
и истории
Пермского национального исследовательского
политехнического университета

**ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ:
ГОСУДАРСТВЕННАЯ
РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ИЛИ ИНТЕРЕСЫ
МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА?**

Аннотация:

В статье анализируются нормативно-правовые основы и теоретические подходы к рассмотрению понятия «вопросы местного значения». Исследуются взаимосвязь теоретических проблем трактовки данной категории и полномочий органов местного самоуправления. Сделаны выводы о применимости ряда теоретических подходов к осмыслению вопросов местного значения как составляющей института местного самоуправления.

Ключевые слова:

вопросы местного значения, поселение, муниципальный район, местное самоуправление, муниципальные услуги, полномочия органов местного самоуправления, предметы ведения, отдельные государственные полномочия.

Kuznetsova Polina Yuryevna

Assistant Professor,
Public Administration and History Department,
Perm National Research Polytechnic University

**THE LOCAL ISSUES:
STATE REGULATION
OR THE INTERESTS OF
THE LOCAL COMMUNITY?**

Summary:

The article analyses the legal foundations and theoretical approaches to the 'local issues' concept. The author studies correlation between the theoretical problems of this category interpretation and the powers of local government. The conclusions are concerned with the applicability of some theoretical approaches to consideration of local issues as a component of the local government institution.

Keywords:

local issues, settlement, municipal district, local government, municipal services, powers of local government, authority matter, some state powers.

Функции местного самоуправления в РФ обусловлены его природой, особым положением в системе управления, задачами и целями, которые поставлены перед данным уровнем публичной власти. Ведущей целевой направленностью местного самоуправления (МСУ) является удовлетворение потребностей населения в разнообразных услугах, которые наилучшим образом могут быть предоставлены именно на низовом уровне управления. При этом важным представляется теоретическое осмысление целей и задач в деятельности местного самоуправления, законодательно закрепленных в юридической категории «вопросы местного значения».

Целевая направленность местного самоуправления на решение вопросов местного значения определена в Конституции РФ и конкретизирована в Федеральном законе № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии с ним под вопросами местного значения понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых, согласно Конституции Российской Федерации и Федеральному закону, осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно [1, ст. 2].

Таким образом, решение вопросов местного значения может осуществляться тремя способами – населением непосредственно, населением и органами МСУ либо исключительно органами МСУ при обязательной реализации конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления.

Право населения на решение вопросов местного значения закреплено конституционно, конкретизировано в федеральном законодательстве через формы непосредственного участия в осуществлении местного самоуправления. Но поскольку проблемы местного значения преимущественно связаны с разными аспектами жизнеобеспечения граждан и их решение требует специальных профессиональных знаний и умений, чаще население делегирует данное право специально уполномоченным органам местного самоуправления, которые обладают собственными полномочиями.

Под полномочиями следует понимать определенный федеральными законами, законами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами комплекс прав и обязанностей органов МСУ и их должностных лиц, необходимых для решения вопросов местного значе-

ния. Таким образом, мы можем заключить, что муниципальная власть действует в первую очередь в пределах полномочий, установленных государством. Данный принцип заложен Конституцией РФ, поскольку в ней закреплено два вида прав органов МСУ:

1) собственные полномочия органов и должностных лиц МСУ по решению вопросов местного значения, которые признает за ними государство;

2) отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы МСУ [2, ст. 132].

Регулирование предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления на уровне государственного законодательства является одним из признаков англосаксонской муниципальной системы. В Великобритании, США, Канаде и других странах – представителях данной модели при автономности местного самоуправления и первичности общины по отношению к государственному управлению демонстрируется ограничение самостоятельности местного самоуправления через государственную регламентацию предметов его ведения. Именно такой подход отражен в Европейской хартии местного самоуправления, в ст. 4 которой отмечается, что основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом [3].

В ст. 14–16, 16.2 Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» отдельно закрепляется перечень вопросов местного значения для каждого вида муниципальных образований [4]. Разграничение по видам муниципальных образований обусловлено рядом факторов: во-первых, для разных образований характерны разные потребности, например ряд проблем местного значения городского округа не актуален для сельского поселения; во-вторых, муниципальные образования неодинаковы по уровню бюджетной обеспеченности. Причем в двухуровневой модели территориальной организации местного самоуправления «поселение – муниципальный район» предусмотрены вопросы как исключительной компетенции поселений и районов в их границах, так и их совместного ведения. Подобное разделение между уровнями муниципальной власти позволяет с наибольшей эффективностью (при данной организационной модели МСУ) оказывать услуги населению, поскольку вопросы местного значения закреплены за той территориальной властью, которая обладает большими ресурсными возможностями для их разрешения. По мнению Д.Ю. Завьялова, это является продуктивным механизмом преодоления недостаточности финансовых средств муниципальных образований в условиях дотационности местных бюджетов и несбалансированности межбюджетных отношений [5].

По мнению ряда исследователей, двухуровневая модель территориальной организации местного самоуправления позволяет обеспечить решение вопросов местного значения (вне зависимости от форм осуществления) именно на том уровне, на котором присутствуют ресурсы, кадровый и организационный потенциал [6, с. 223]. Кроме того, данная модель дает возможность выстроить понятную систему взаимодействия органов МСУ с населением и органами государственной власти.

Полномочия органов местного самоуправления по решению проблем местного значения выделены в отдельную статью Федерального закона № 131, но вместе с тем они не носят исчерпывающего характера. Окончательный перечень полномочий по каждому вопросу местного значения определяется соответствующим федеральным, региональным отраслевым законодательством и на их основании – муниципальными нормативно-правовыми актами в рамках единой государственной политики.

Однако такая система правовой регламентации вопросов местного значения и полномочий органов МСУ по их решению создает правовые проблемы. С одной стороны, в Федеральном законе № 131 закреплен принцип самостоятельности населения и (или) органов МСУ, с другой – анализ отраслевого законодательства показывает, что органы МСУ действуют как подзаконная власть в рамках полномочий, определенных государством.

Следует отметить нормативную и теоретическую неурегулированность правовой категории «вопросы местного значения», которая создает трудности при определении сферы компетенции и степени самостоятельности органов местного самоуправления при осуществлении полномочий. Так, ряд исследователей (Г.Р. Голованов [7], Е.М. Ковешников [8]) указывает, что вопросы местного значения четко отграничены от государственных и органы МСУ обладают самостоятельностью в реализации полномочий по их решению. Другие ученые (С.А. Авакьян [9]) полагают, что не следует выделять данные вопросы как отдельный предмет ведения органов МСУ, поскольку существуют лишь разные уровни реализации государственной политики (федеральный, региональный и местный). Следовательно, вопросы местного значения по сути представляют собой лишь часть от целого, то есть от предметов ведения государства в лице органов государственной власти РФ и ее субъектов.

Кроме того, размытость и неточность теоретической и юридической трактовки понятия «вопросы местного значения» приводят к сложностям при определении полномочий органов местного самоуправления. Так, Е.С. Шугрина отмечает, что применяемые в формулировках вопросов категории «организация», «создание условий» не дают возможность установить полномочия [10]. Исследователь Н.П. Поличка предлагает способ, в соответствии с которым вопросы местного значения, где используются термины «организация», «содержание», «обеспечение», «формирование», предполагают полную ответственность органов МСУ за их решение. Последнее осуществляется посредством создания хозяйственной системы (муниципальных предприятий и учреждений, оказывающих соответствующие услуги) и упорядочивания деятельности самостоятельных немунципальных хозяйствующих субъектов.

Вопросы местного значения, где применяются термины «создание условий», «участие», предполагают, что муниципальная власть должна не сама оказывать услуги населению, а лишь создавать условия для их предоставления хозяйствующими субъектами и населением [11, с. 36–37]. Исходя из изложенного подхода, вопросы местного значения могут решать как органы местного самоуправления, так и непосредственно население.

Вместе с тем данный подход исключает из анализа группу таких проблем местного значения, как «участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявления терроризма и экстремизма в границах поселения; участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения и т. д.». При этом в Федеральном законе от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» [12] определение полномочий органов местного самоуправления в решении данного вопроса отсутствует. Их перечень не обозначен и в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» [13]. В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» за органами МСУ закреплен ряд полномочий организационного и информационного характера, при реализации которых они действуют в рамках общегосударственной политики [14]. Следовательно, непосредственное решение данных вопросов находится в сфере ведения органов государственной власти, наделенных законодательством соответствующими полномочиями, а органы местного самоуправления должны обеспечить лишь условия их реализации. Таким образом, муниципальная власть обладает ограниченными собственными полномочиями, функциональной и организационной самостоятельностью, будучи по сути нижним управленческим уровнем государственной власти.

Подводя итоги, следует отметить, что теоретико-правовые проблемы определения категории «вопросы местного значения», а отсюда и полномочий органов местного самоуправления по их решению создают практические трудности для реализации. С одной стороны, в соответствии с законодательством муниципальная власть несет ответственность перед населением за эффективное решение вопросов местного значения, поскольку от этого зависят уровень удовлетворенности членов местного сообщества и социальный климат на территории муниципальных образований в целом. С другой стороны, органы МСУ, которые должны самостоятельно определять порядок решения вопросов местного значения, действуют как инструменты государственной власти, реализуя полномочия, предписанные федеральными и региональными законами. Отсутствие реальной возможности определять стратегию и перспективы приводит к снижению инициативы местной власти, консервации сложившихся управленческих практик взаимодействия с непосредственными поставщиками муниципальных услуг, усилению государственного контроля над местным самоуправлением.

Таким образом, важнейшим направлением совершенствования системы местного самоуправления в РФ должно являться четкое теоретико-правовое обоснование юридической категории «вопросы местного значения», учитывающее конституционный принцип о «самостоятельном решении населением вопросов местного значения», исключающее возможности двойственного толкования данного понятия и, как следствие, некорректного определения и неэффективной реализации полномочий органов МСУ.

Ссылки:

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Конституция РФ 1993 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Европейская хартия о местном самоуправлении [Электронный ресурс]. 15 октября 1985 г. Страсбург, Совет Европы. URL: http://www.glazychev.ru/bibliography/eu_khartia_mestn_samuuprav.htm (дата обращения: 12.12.2015).
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации.
5. Завьялов Д.Ю. Вопросы местного значения: методологический аспект [Электронный ресурс]. URL: <http://bujet.ru/article/15152.php> (дата обращения: 10.12.2015).

6. Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти в гражданском обществе. Самара, 2003.
7. Голованов Г.Р. О конституционно-правовой природе института вопросов местного значения // Административное и муниципальное право. 2008. № 2.
8. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России (Теоретико-правовые основы взаимодействия) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. 335 с.
9. 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.
10. Шугрина Е.С. Понятие права на осуществление местного самоуправления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2.
11. Поличка Е.А., Поличка Н.П., Шило Е.Б. Развитие сферы услуг как приоритет муниципальной экономической политики / под общ. ред. Н.П. Поличка. М., 2007.
12. О противодействии терроризму [Электронный ресурс] : федер. закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. О противодействии экстремистской деятельности [Электронный ресурс] : федер. закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [Электронный ресурс] : федер. закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. *Federal Law of 06.10.2003 № 131-FZ "On general principles of local self-government in the Russian Federation"* 2003, Access from legal system "Consultant".
2. *The Constitution of the Russian Federation* 1993, Access from legal system "Consultant".
3. *European Charter on local self-government. 15 October 1985 Strasbourg, the Council of Europe* 1985, retrieved 12 December 2015, <http://www.glazychev.ru/bibliography/eu_khartia_mestn_samuuprav.htm>.
4. *Federal Law of 06.10.2003 № 131-FZ "On general principles of local self-government in the Russian Federation"* 2003, Access from legal system "Consultant".
5. Zavyalov, DY 2015, *Local issues: methodological aspect*, retrieved 10 December 2015, <<http://bujet.ru/article/15152.php>>.
6. Mokriy, VS 2003, *Local government in the Russian Federation as an institution of public authority in civil society*, Samara.
7. Golovanov, GR 2008, 'On the constitutional-legal nature of the institution of local issues', *Administrative and municipal law*, no. 2.
8. Koveshnikov, EM 2001, *State and local self-government in Russia (Theoretical and legal bases of interaction)*, D.Phil. thesis, Moscow, 335 p.
9. Avakyan, SA 2008, 'Features of the Russian legal model of local government and the ways of its improvement', *Problems and conflicts in the legislation of the Russian Federation on local government*, Moscow.
10. Shugrina, ES 2008, 'The concept of the right to exercise local self', *Questions of state and municipal government*, no. 2.
11. Polichka, EA & Polichka, NP & Shilo, EB 2007, *The development of the service sector as a priority of the municipal economic policy*, Moscow, retrieved 12 December 2015, <<http://www.mpsf.org/files/books/nd1444.pdf>>.
12. *The Federal Law of 06.03.2006 № 35-FZ "On Combating Terrorism"* 2006, Access from legal system "Consultant".
13. *The Federal Law of 25.07.2002 № 114-FZ "On countering extremist activities"* 2002, Access from legal system "Consultant".
14. *The Federal Law of 21.12.1994 № 68-FZ "On protection of population and territories from emergency situations of natural and man-made disasters"* 1994, Access from legal system "Consultant".