УДК 342.25

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОТ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ К ВОПРОСАМ ПОЛНОМОЧИЙ

Ильиных Алексей Валерьевич,
Российская академия
народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Челябинский филиал,
декан факультета экономики и права,
кандидат юридических наук, доцент,
г. Челябинск, Россия.
E-mail: iav@chel.ranepa.ru

Аннотация
Статья посвящена правовому анализу последних изменений территориальных основ местного самоуправления в Российской Федерации и вопросам полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти в этой сфере. В статье делается попытка критического анализа проведённых изменений территориальных основ в их прямой зависимости от имеющихся и перераспределённых полномочий органов публичной власти, также затрагиваются вопросы правового положения (в части компетенции) отдельных видов муниципальных образований и их органов.

Ключевые понятия:
территориальные основы местного самоуправления,
организационные основы местного самоуправления,
городской округ с внутригородским делением,
внутригородской район,
вопросы местного значения,
компетенция муниципального образования,
полномочия органов местного самоуправления.

За последние два года в сфере правового регулирования местного самоуправления произошло достаточно много концептуальных изменений, В последнее время в научной литературе в основном идет дискуссия о территориальных преобразованиях, в частности о появлении двух новых видов (типов) муниципальных образований: городского округа с внутригородским делением и внутригородского района [1, с. 62–66] [2, 62–67] [4, 57–61], а также о некоторых изменениях в организационной сфере [2, 62–67], однако в этих обсуждениях предметно практически не затрагиваются вопросы полномочий органов местного самоуправления, проблемы сельских и городских поселений, особенно в контексте того, как территориальные преобразования повлияли на объем и характер полномочий муниципалитетов и их органов. Именно этот вопрос и ставится на рассмотрение в данной статье.

Итак, постараемся рассмотреть отдельные аспекты заявленной нами проблемы.

Первое. Необходимо отметить, что Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[1] (далее 136-ФЗ) передал значительное число вопросов местного значения от сельских поселений муниципальным районам, поскольку, по мнению инициаторов, органы местного самоуправления подавляющего большинства сельских поселений не могли эффективно решать многое вопросы местного значения в связи с отсутствием у них необходимых финансовых, материальных и кадровых ресурсов.

Фактически произошло чуть ли не троекратное сокращении базового перечня вопросов местного значения, ранее характерных для сельских поселений, и все это предположительно было направлено

[1] Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.06.2014. № 22. Ст. 2770.

на укрепление местного самоуправления и улучшения качества предоставления муниципальных услуг жителям, а также должно было обеспечить согласованность реальных возможностей органов местного самоуправления решать возложенные на данный уровень публичной власти задачи.

Наряду с этим субъектам Российской Федерации поручено своими законами своевременно дополнять перечень вопросов местного значения сельских поселений с учетом имеющейся региональной и местной специфики. Как показывает мониторинг, проводимый Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, эта работа ведется субъектами весьма активно: в 30 из 54 субъектов РФ, которые направили в Комитет информацию об изменении регионального законодательства, за сельскими поселениями закрепляются дополнительные вопросы местного значения, из них наиболее часто закрепляются следующие:

организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения (в 21 субъекте РФ);

создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам (в 21 субъекте РФ);

обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов МСУ в соответствии с жилищным законодательством (в 19 субъектах РФ);

организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации (в 18 субъектах РФ);

участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения (в 18 субъектах РФ);

создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения (в 17 субъектах РФ);

сохранение, использование и популяризация объектов культурного населения (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения (в 17 субъектах РФ);

организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора (в 17 субъектах РФ) [3, с. 3].

Второе. Вводя два новых типа муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район, законодатель не стал закреплять исчерпывающий и не подлежащий изменению перечень вопросов местного значения, которые эти муниципальные образования призваны решать. Поступили достаточно прагматично, взяли базовый реестр вопросов местного значения городского округа, установленный Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[2] (далее 131-ФЗ) и определили минимальный перечень вопросов местного значения для внутригородских районов (причем некоторые из них по логике к районным вопросам отнести достаточно сложно, например: «Утверждение правил благоустройства территории», получается, что в каждом районе города эти правила могут быть совершенно различными, и как это будет выглядеть, к счастью, пока разум преобладает, и на практике таких расхождений нет).

При этом законодатель использовал формулу, как и в случае с сельскими поселениями, а именно – законами субъектов и уставом городского округа с внутригородским делением, а также принятым в соответствии с ними уставом внутригородского района за внутригородским районом могут закрепляться другие вопросы из числа установленных в соответствии со 131-ФЗ вопросов местного значения городских округов. По практике единственного на данный момент примера функционирования подобных муниципалитетов (г. Че-

[2] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.03.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

лябинск и семь внутригородских районов) городской округ ни один из вопросов местного значения не передал районам и по ощущениям пока собирается. Это понятно и объяснимо, так как вопросы местного значения, как правило, коррелируют с бюджетом: чем их меньше, тем меньше и последний.

Однако в вопросе взаимоотношений городских округов и внутригородских районов имеется отличие от поселенческой схемы, в частности – между сельскими поселениями и муниципальными районами на договорной основе сохраняется возможность перераспределения полномочий по решению вопросов местного значения, в городах же с районным делением установлен иной порядок разграничения полномочий. Здесь полномочия органов города и его районов могут разграничиваться только лишь законами субъекта Федерации и последующими изменениями в уставах данных муниципалитетов. Получается, что примененный в этом случае законодательный, в отличие от договорного (в случае с поселениями), характер разграничения полномочий может служить правовой гарантией против дисбаланса полномочий обоих уровней самоуправления и сохранения единого городского хозяйства, однако, фактически регулятором этого выступает субъект Федерации, который может и «насаждать» свою позицию и вынуждать муниципалитеты подстроиться.

Третье. Стоит отметить введение в законодательство такого нового института, как перераспределение полномочий.

136-ФЗ предоставлено также право субъектам своими законами осуществлять перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ (за исключением ряда полномочий). Эта схема в целом соответствует федеративной природе российского государства и, при правильном ее применении, может быть эффективным инструментом оптимизации полномочий муниципалитетов с учетом региональных и местных особенностей. Законодатель, при введении данной нормы, был осмотрителен и в целях исключения практики неоправданно частых перемещений полномочий органов местного самоуправления предусмотрел правило, в соответствии с которым перераспределение полномочий между органами государственной власти субъекта и органами местного самоуправления может осуществляться региональными законами, связав его еще и сроком полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта, причем данные региональные законы могут вступать в силу только с начала нового финансового года.

Вообще, используемый в 131-ФЗ термин «перераспределение» не позволяет однозначно говорить о том, что он означает возможность передачи полномочий от муниципальных органов к региональным. Природа данного слова дает основания отличать его от понятий «определение» и «установление» полномочий. Так, определять полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, обозначенных федеральными законами могут федеральные законы и по ряду вопросов законы субъектов (ч. 1.1 ст. 17 131-ФЗ). Изначальное установление полномочий муниципальных образований не является прерогативой органов государственной власти субъектов Федерации, кроме отдельно оговоренных случаев. Безусловно, содержание нового понятия полезно было бы раскрыть в ст. 2 131-ФЗ, так называемом «словаре» данного закона.

Другое обстоятельство, которое характеризует институт перераспределения полномочий, это законодательный запрет регионам изымать из ведения муниципалитетов их полномочия в сферах управления и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также ряда полномочий, установленных в п. 1, 2, 7,8 ч. 1 ст. 17 и ч. 10 ст. 35 131-ФЗ.

Произведя банальное сопоставление тех полномочий, которые имеются, и тех, которые нельзя трогать, получается, что речь может идти о полномочиях в сферах здравоохранения, образования, культуры, социальной защиты, жилищно-коммунального хозяйства, дорожного строительства, транспортного обслуживания населения и ряда других. Опыт реализации положений 136-ФЗ показывает, что правом осуществлять перераспределение полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления воспользовались около 30 регионов. Ожидаемо одним из наиболее часто перераспределяемых полномочий стало

право распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

В рамках анализируемого аспекта следует помнить, что при перераспределении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления также необходимо помнить и нормы статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Федеральным законом от 11 апреля 1998 года № 55 «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления»[3], являющейся составной частью российской правовой системы и, на основании подвергающейся в последнее время критике и обсуждению в средствах массовой информации, но действующей на данный момент ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, имеющими приоритет перед нормами российских законов. Детально в ч. 3 и ч. 4 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления говорится о принципе субсидиарности: осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам; передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии; предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными; они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом; необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся.

Подводя итоги произведенному обзору и анализу изменений в рамках заявленной темы представляется логичным сформулировать ряд итоговых позиций.

Во-первых, по нашему мнению, уместно вернуться к рассмотрению перечня вопросов местного значения сельских поселений. Анализ складывающейся практики правоприменения показывает, что ряд субъектов Федерации вновь наделили сельские поселения целым блоком изъятых у них вопросов местного значения (например: организация в границах поселения водоснабжения и водоотведения, снабжения населения топливом; организация ритуальных мест и содержание мест захоронения; создание условий для массового отдыха жителей и организация обустройства мест массового отдыха; создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения и др.).

Таким образом, перечень вопросов местного значения сельских поселений требует детального обсуждения и в ближайшей перспективе – расширения. По сути, способность сельских поселений выполнять или не выполнять данные вопросы по объективным причинам и должна быть основным критерием в решении вопроса о его преобразовании (присоединения (объединения) с другим сельским поселением) или дальнейшем самостоятельном существовании.

Во-вторых, вновь введенный институт перераспределения полномочий между региональной и муниципальной властями, очевидно, нуждается в дальнейшем совершенствовании. Так, например, что касается юридической возможности перераспределять полномочия законами субъектов Федерации, которые разграничены отраслевым Федеральным законом, то это уместно лишь в том случае, если в соответствующем отраслевом Федеральном законе предполагается такая возможность (Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации»[4] закрепил именно это правило). Следовательно, требует уточнения соответствующее положение и в 131-ФЗ, иначе возникает коллизия данных актов.

Очевидно, что перечисленные проблемы в части правового регулирования территориальных преобразований и вопросах

[3] Федеральный закон от 11 апреля 1998 года № 55 «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 13.04.1998. № 15. Ст. 1695.

[4] Федеральный закон от 29.12.2014 № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.01.2015. № 1 (часть 1). Ст. 38.

полномочий органов публичной власти в сфере местного самоуправления имеют, по своей природе, отнюдь не локальный характер и должны решаться силами единой системы органов государственной власти и местного самоуправления с соответствующим необходимым финансовым обеспечением, нереально рассчитывать, что при отсутствии этих факторов органы местного самоуправления успешно справятся с возложенными на них обязанностями.

1. Бялкина, Т.М. О некоторых аспектах российского городского самоуправления в свете новой муниципальной реформы [Текст] / Т.М. Бялкина // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 62–66.

2. Ильиных, А.В. Реформа местного самоуправления в действии: от территориальных преобразований к изменению организационно-правовых основ [Текст] / А.В. Ильиных // Социум и власть. 2015. № 2 (52). С. 62–67.

3. Парламентские слушания 9 апреля 2015 года «Вопросы реализации Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и задачи совершенствования федерального законодательства на новом этапе муниципального строительства» [Текст] // Местное самоуправление. 2015. № 3. С. 3.

4. Пешин, Н.Л. Новые тенденции муниципальной реформы: уровень городских округов и муниципальных районов [Текст] / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 57–61.

References

1. Bjalkina, T.M. (2015) Konstitucionnoe i municipal'noe pravo, № 1, pp. 62–66 [in Rus].

2. Il'inyh, A.V. (2015) Socium i vlast', № 2 (52), pp. 62–67 [in Rus].

3. Parlamentskie slushanija 9 aprelja 2015 goda (2015) «Voprosy realizacii Federal'nogo zakona № 131-FZ «Ob obshhih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii» i zadachi sovershenstvovanija federal'nogo zakonodatel'stva na novom jetape municipal'nogo stroitel'stva» // Mestnoe samoupravlenie. 2015, № 3, p. 3 [in Rus].

4. Peshin, N.L. (2015) Konstitucionnoe i municipal'noe pravo, № 1, pp. 57–61 [in Rus].

UDC 342.25

UP–TO– DATE PROBLEMS OF REFORMING LOCAL GOVERNMENT: FROM TERRITORIAL REFORMS TO THE ASPECTS OF EMPOWERMENT

Ilyinykh Alexey Valeryevich,
Russian Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk branch, Dean of the Faculty of Economics and Law, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,
Chelyabinsk, Russia.
E-mail: iav@chel.ranepa.ru

Annotation
The article is devoted to the legal analysis of the latest changes of territorial basis of local government in the Russian Federation and aspects of empowerment of local government and bodies of state power in this sphere. The author makes an attempt to analyze changes of territorial basis in direct connection with redistribution of empowerment of bodies of public authority. The author also touches upon the aspects of legal standing (as for the competence) of particular kinds of municipal formations and their bodies.

Key concepts:
territorial basis of local government,
organizational basis of local government,
urban district with intra-urban division,
intra-urban district
issues of local importance,
competence of a municipal foundation,
empowerment of local government bodies.