

ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ КАК ПРЕДМЕТ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Вульф Е.О.

*Вульф Екатерина Олеговна – магистрант,
Институт государственного и международного права
Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург*

Аннотация: в статье автор обращается к рассмотрению проблем муниципального правотворчества, определяет круг вопросов местного значения, которые составляют предмет муниципального правотворчества.

Ключевые слова: муниципальное право, правотворчество, правотворческий процесс, вопросы местного значения.

Очередной этап муниципальной реформы, чье начало положено было вступлением в силу ФЗ 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» (далее - Федеральный закон № 136-ФЗ) [1], порождает необходимость рассмотрения концепции правового регулирования компетенции местного самоуправления на предмет соответствия последней конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

Ч. 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации [2] определяет, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. ФЗ № 131-ФЗ [3], в ст. 2 определяет, что решение вопросов местного значения реализуется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Сообразно предыдущей редакции ч. 1 ст. 18 ФЗ № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения мог быть изменён только внесением дополнений и изменений в данный Федеральный закон. Субъекты Российской Федерации вовсе лишены были права корректировать этот элемент компетенции местного самоуправления. Указанная концепция принимала во внимание отрицательный опыт, который сложился в период действия ФЗ от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - ФЗ № 154-ФЗ) [4], предоставлявшего субъектам Федерации существенные возможности воздействия на муниципальную власть. Например, ч. 3 ст. 6 ФЗ № 154-ФЗ устанавливала, что если в пределах территории муниципального образования (кроме города) есть иные муниципальные образования, предметы ведения муниципальных образований, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов разграничиваются законом субъекта Федерации, в то время как в отношении внутригородских муниципальных образований - уставом города.

Однако практика продемонстрировала, что во время действия указанного Закона существенно повысилось неоправданное вмешательство органов государственной власти субъектов Федерации в компетенцию муниципальных образований, ввиду чего новый ФЗ № 131-ФЗ (ч. 1 ст. 6) за субъектами Российской Федерации закрепил возможность реализовывать правовое регулирование прав и обязанностей, наряду с тем ответственности органов местного самоуправления, их должностных лиц:

1) по предметам ведения субъектов Федерации, кроме того в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения;

2) при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Федерации в порядке, предусмотренном настоящим Законом.

Однако, после изменений в ФЗ № 131-ФЗ в мае 2014 г., названный правовой механизм был изменён. Рассмотрим основные аспекты реформирования правовой регламентации компетенции местного самоуправления.

Первое, законами субъектов Федерации теперь могут быть перераспределены вопросы местного значения меж сельскими поселениями, а также муниципальными районами (ч. 3 и 4 ст. 14), меж городскими округами с внутригородским делением, а также внутригородскими районами (ч. 2 ст. 16.2). Что же касается сельских поселений, то данная ситуация в определённой степени оправдана. По причине разницы в уровне социального, экономического развития некоторых территорий у немалого их числа нет возможностей осуществлять в полном объеме все вопросы местного значения, которые закреплены ст. 14. Ввиду этого субъекты Федерации могут осуществлять регулирование объемов вопросов местного значения в отношении сельских поселений по отдельности, отталкиваясь от сложившихся реалий, не

выхода за пределы перечня вопросов местного значения городских поселений, предусмотренных ч. 1 ст. 14.

Второе, законами субъектов Федерации устанавливаться могут дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей требуемых для их реализации финансовых средств, а также материальных ресурсов (ч. 3 ст. 16). Законодатель в данном случае не ограничивает органы государственной власти субъекта границами ст. 16, как в ситуации, которая описана бала выше, в ней речь идёт не о закреплении иных вопросов местного значения из перечня, предусмотренных для городских округов ФЗ № 131-ФЗ, но об определении дополнительных вопросов местного значения.

Третье, у субъектов появилась новая возможность собственными законами реализовывать перераспределение полномочий меж органами местного самоуправления, а также органами государственной власти субъекта Российской Федерации (ч. 1.2 ст. 17). Перераспределение, если содержание этого понятия рассматривать в рамках русского языка, значит распределение, которое осуществлено заново, по-другому. В отношении полномочий в системе публичной власти указанное должно обозначать новое их распределение, разграничение, то есть передачу полномочий и от органов государственной власти субъектов Федерации органам местного самоуправления («сверху вниз»), и наоборот, то есть от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов («снизу вверх»).

Комитетом Госдумы России по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления подготовлены были Рекомендации по порядку применения отдельных положений ФЗ № 131-ФЗ в редакции ФЗ № 136-ФЗ от 27 мая 2014 г [5, 13]. В отношении перераспределения полномочий в рекомендациях сказано: «...процедуру перераспределения полномочий следует отличать от процедуры разграничения полномочий между уровнями публичной власти, которая осуществляется путем отнесения в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и в ряде случаев - принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации - к компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления собственных полномочий по решению тех или иных вопросов по предметам их ведения». И далее: «...Конституция Российской Федерации (часть 2 статьи 132) предусматривает единственно возможный способ передачи государственных полномочий органам местного самоуправления - путем наделения их законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. При этом статус указанных делегированных полномочий не подлежит изменению, то есть они остаются государственными полномочиями, осуществляемыми органами местного самоуправления». Из указанного логично проистекает предположение касательно того, что в подобном случае в контексте перераспределения полномочий идет речь о перемещении их «снизу вверх». По данному поводу в рекомендациях говорится так: «...в нормах Конституции Российской Федерации отсутствует какое бы то ни было указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Из прямого предписания статьи 130 (часть 1) Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, следует, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. Недопустимость же ограничения прав местного самоуправления и принадлежащих ему полномочий по вопросам местного значения составляет одну из основ конституционного статуса местного самоуправления (статьи 12 и 130, часть 1 статьи 132, статья 133 Конституции Российской Федерации)». Данный бесспорный вывод также обосновывается ссылкой на правовые позиции Конституционного Суда РФ, которые изложены в ряде постановлений, в том числе № 14-П от 16 октября 1997 г. [6], № 15-П 30 ноября 2000 г. [7].

Авторы указанных Рекомендаций формулируют достаточно спорный, как мне кажется, тезис касательно того, что данные полномочия посредством их перераспределения только временно могут быть переданы от органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта в отсутствие изменения статуса таковых и лишь при наличии объективных для того обстоятельств, критериев, которые установлены законами субъектов Российской Федерации. Первое, в Рекомендациях говорится, что «в Федеральном законе № 131-ФЗ непосредственно не предусмотрены требования о необходимости определения законами Российской Федерации каких-либо обстоятельств или критериев для перераспределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем их передачи органам государственной власти субъектов Российской Федерации». Второе, в Рекомендациях по какой-то причине отсутствует упоминание касательно того, что в ст. 75 ФЗ № 131-ФЗ и так предусмотрены случаи временной реализации органами государственной власти некоторых полномочий органов местного самоуправления. В частности, в ч. 1 указанной статьи идёт речь о том, что некоторые полномочия органов местного самоуправления могут временно

реализовываться органами государственной власти субъектов Федерации в случае, например, если по причине стихийного бедствия, катастрофы, другой чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования, а также местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы сообразно настоящему закону. Ч. 7 указанной статьи указывает на то, что в порядке, а также случаях, которые установлены федеральными законами, некоторые полномочия органов местного самоуправления временно могут реализовываться федеральными органами государственной власти.

Таким образом, в ФЗ № 131-ФЗ имеет закрепление новая процедура – то есть перераспределение полномочий в качестве изъятия законами субъектов Федерации из компетенции органов местного самоуправления их полномочий по решению вопросов местного значения наряду с передачей данных полномочий органам государственной власти субъекта. В результате такого перераспределения органы государственной власти начинают напрямую решать вопросы местного значения, что, в сущности, непосредственным образом противоречит конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

Список литературы

1. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «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.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.03.2018) // «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.
4. Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 28.08.1995. № 35. Ст. 3506. Документ утратил силу.
5. Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. М.: Издание Государственной Думы, 2015. 304 с.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // «Собрание законодательства РФ», 11.12.2000, № 50. Ст. 4943.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.1997 № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», № 42, 20.10.1997. Ст. 4902.