

УДК 342.075

ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (к вопросу о существовании этого феномена)

Е.Б. Султанов

Аннотация

В статье подвергается критике существующее в литературе мнение о наличии у органов местного самоуправления предметов ведения. Доказывается наличие полномочий органов местного самоуправления при реализации предметов ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: местное самоуправление, компетенция органов местного самоуправления, предметы ведения.

В специальной литературе ведется достаточно большая полемика по вопросу понятия *предметы ведения*. Не имея возможности проанализировать все аргументы сторонников той или иной точки зрения, выскажем свое видение этого понятия.

На наш взгляд, предмет ведения – это определенная сфера общественных отношений, где властвующий субъект может определять все параметры воздействия на участников этих общественных отношений. Если в этой сфере никто, кроме этого субъекта, не может без его надлежащего разрешения осуществлять властное воздействие, мы говорим о предмете исключительного ведения этого субъекта.

Может ли властвующий субъект передать кому-либо выполнение части своих властных полномочий? Конечно, может, но это отнюдь не означает, что данная сфера перестала быть его предметом исключительного ведения. Привлечение других субъектов к выполнению полномочий властвующего субъекта в сфере его исключительного ведения не превращает этот предмет исключительного ведения в предмет совместного ведения.

Юридическая природа предмета совместного ведения иная. Предмет совместного ведения – это такая сфера общественных отношений, где властную деятельность осуществляют два субъекта. Один из субъектов может занимать более высокое место в их иерархии, но он не может (не имеет права) полностью исключить второго субъекта из этой сферы.

Например, федеральные органы государственной власти по предметам совместного ведения принимают обязательные для органов государственной власти субъектов Российской Федерации федеральные законы и иные нормативные правовые акты. Однако, и это самое главное, они не могут своей властью

лишить органы государственной власти субъектов Российской Федерации конституционного права на решение вопросов в этой сфере.

С этой точки зрения представляется крайне непродуктивной попытка свести к минимуму возможности органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять регулирующее воздействие в сфере предметов совместного ведения под предлогом укрепления вертикали власти. Скорее всего, происходит обратное – разрушение данной вертикали за счет исключения из этой сферы своего партнера.

Обратим внимание ещё на один существенный момент. Властвующий субъект становится сувереном, если только он может определять любые предметы ведения для других субъектов. Согласно ст. 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Именно поэтому многонациональный народ России в принятой им Конституции РФ определил предметы исключительного ведения для Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и, по остаточному принципу, предметы ведения субъектов Российской Федерации. Как суверен, он установил, что определенную часть всех предметов ведения в границах муниципальных образований будет решать население муниципальных образований и (или) органы местного самоуправления.

Определение степени участия и самостоятельности населения и органов местного самоуправления в реализации предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации является актуальной задачей с момента конституционного закрепления основ местного самоуправления в Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации не употребляет термин *предметы ведения* применительно как к местному самоуправлению, так и к органам местного самоуправления. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] (далее – Федеральный закон № 131) также не применяет термин *предметы ведения* ни к местному самоуправлению, ни к органам местного самоуправления.

В отличие от существующего мнения, например, Н.В. Кочеткова считает, что «и в отношении государственной власти, и в отношении местного самоуправления следует использовать единую правовую конструкцию “предметы ведения и полномочия”» [2, с. 64]. Нам представляется, что в этом вопросе законодатель занял совершенно правильную позицию. У местного самоуправления в настоящее время не может быть предметов ведения потому, что Конституция Российской Федерации и Федеральный закон № 131 установили самостоятельность местного самоуправления только в пределах его полномочий. Пределы местного самоуправления устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации и Федеральный закон № 131 используют понятие *вопросы местного значения* для определения основной области деятельности населения муниципального образования и органов местного самоуправления. В ст. 2 Федерального закона № 131 вопросы местного значения

определены как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом № 131 осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Из этого определения иногда делается вывод, что вопросы местного значения – это предметы исключительного ведения населения и (или) органов местного самоуправления. Однако, и это мы попытаемся обосновать в статье, такой вывод является весьма проблематичным.

Отправной точкой анализа является понятие вопросов обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований. Муниципальные образования – это главным образом поселения или территория муниципального района, которая объединяет ряд поселений. Современные поселения, например города, являются очень сложными объектами, которые обеспечивают жизнедеятельность населения в соответствии с потребностями жителей поселений.

Все вопросы обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований с точки зрения их предметной принадлежности к различным уровням публичной власти можно разделить на следующие группы. Первая группа относится к предметам исключительного ведения Российской Федерации. Вторая группа – это вопросы, относящиеся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Третья группа вопросов – это вопросы, которые относятся к исключительному ведению субъектов Российской Федерации. Четвертая группа – это вопросы, решение которых возлагается на население и (или) органы местного самоуправления муниципального образования.

Вопросы обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, которые относятся к первой группе, решаются федеральными органами государственной власти или их территориальными органами. Например, оборона относится к исключительному ведению Российской Федерации. Президент Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации и другие федеральные органы обладают полномочиями по организации обороны на территории всей страны, в том числе и на территории муниципальных образований. Основной формой такой организации выступают нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти (см., например, [3]).

Для оперативной организации исполнения этих нормативно-правовых актов и иных актов федеральных органов государственной власти в области обороны на территории городского поселения, городского округа, внутригородских территорий городов федерального значения, муниципального района или нескольких муниципальных образований создаются военные комиссариаты [4].

Третья группа вопросов – это вопросы, которые относятся к исключительному ведению субъектов Российской Федерации. В рамках настоящей статьи мы не рассматриваем вопрос о понятии и объеме предметов ведения субъектов Российской Федерации. Вместе с тем полагаем, что вполне корректно говорить о наличии предметов ведения субъектов Российской Федерации и о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами госу-

дарственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Эти вопросы решаются, как и в первой группе, органами государственной власти субъектов РФ и (или) через местные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Несколько сложнее обстоит дело с решением вопросов второй группы. Часть 1 ст. 6 Федерального закона № 131 существенно ограничивает самостоятельность субъектов РФ в определении полномочий органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления. Полномочия органов государственной власти субъектов РФ устанавливаются Федеральным законом № 131 и другими федеральными законами.

Правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации осуществляется в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ, то есть в пределах, установленных Федеральным законом № 131 и другими федеральными законами. Поэтому решение вопросов обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований в пределах второй группы может осуществляться по нескольким схемам.

1. Федеральные органы государственной власти могут решать эти вопросы самостоятельно и (или) через свои территориальные органы.

Например, МЧС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в его систему подразделения: а) территориальные органы – региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации; б) Государственную противопожарную службу Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – Государственная противопожарная служба); в) войска гражданской обороны; г) Государственную инспекцию по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – Государственная инспекция по маломерным судам); д) аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования, находящиеся в ведении МЧС России [5].

2. Часть вопросов решают федеральные органы (их территориальные органы), другую часть – органы государственной власти субъектов Российской Федерации и их местные органы государственной власти.

Например, МВД России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через входящие в его систему главные управления МВД России по федеральным округам, министерства внутренних дел, главные управления, управления внутренних дел по субъектам Российской Федерации, управления (отделы) внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, управления (отделы) внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах, окружные управления материально-технического и военного снабжения, органы управления

внутренними войсками, соединения и воинские части внутренних войск, представительства (представителей) МВД России за рубежом, иные организации и подразделения, созданные в установленном законодательством Российской Федерации порядке для реализации задач, возложенных на органы внутренних дел и внутренние войска.

3. Решение вопросов этой группы федеральным законодательством возлагается на органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Например, Российская Федерация передала органам государственной власти субъекта Российской Федерации осуществление следующих полномочий в отношении объектов культурного наследия (за исключением отдельных объектов культурного наследия, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации):

1) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности;

2) государственная охрана объектов культурного наследия федерального значения, за исключением:

- ведения единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;
- организации и проведения государственной историко-культурной экспертизы в части, необходимой для исполнения полномочий федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций и по охране культурного наследия;
- согласования проектов зон охраны объектов культурного наследия федерального значения и градостроительных регламентов, устанавливаемых в границах территорий объектов культурного наследия федерального значения, расположенных в исторических поселениях, и границах зон их охраны;
- выдачи разрешений (открытых листов) на проведение работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия [6].

К примеру, государственный контроль за охраной и использованием недвижимых памятников истории и культуры в городе Москве осуществляется государственным органом охраны и использования памятников истории и культуры города Москвы в соответствии с действующим законодательством и законом города Москвы в порядке, определяемом Правительством Москвы [7].

Конечно, такой схематичный подход не может охватить все многообразие реального распределения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти в сфере совместного ведения при решении вопросов обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований.

В этой связи принципиально отметить, что по каждому конкретному вопросу из этой группы приходится полностью анализировать все нормативные правовые акты, которые устанавливают и разграничивают полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Самой сложной по своему содержанию является четвертая группа вопросов обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, которая должна решаться населением и (или) органами местного самоуправления.

Во-первых, это вопросы местного значения, которые закреплены в ст. 14–16 Федерального закона № 131.

Во-вторых, это вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения поселения, муниципального района или городского округа, но право на решение которых закреплено в ст. 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131 за органами местного самоуправления.

В-третьих, это государственные полномочия, которыми органы местного самоуправления не наделены, но в осуществлении которых они вправе принимать участие в силу предписаний федеральных законов (ч. 2 ст. 14.1; ч. 2 ст. 15.1; ч. 2 ст. 16.1 Федерального закона № 131).

В-четвертых, это отдельные государственные полномочия, которыми органы местного самоуправления наделяются федеральными законами и законами субъектов РФ. Глава 4 Федерального закона № 131 устанавливает правовые основы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

В-пятых, согласно ч. 2 ст. 14.1, ч. 2 ст. 15.1, ч. 2 ст. 16.1 Федерального закона № 131 это *иные вопросы*, которые прямо не отнесены к компетенции органов местного самоуправления иных муниципальных образований, органов государственной власти и не исключены из компетенции органов местного самоуправления федеральными законами, законами субъектов РФ. Такие вопросы могут решаться только за счет собственных доходов местных бюджетов (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ).

Можно ли эти вопросы обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, которые возлагаются на население и (или) органы местного самоуправления, назвать их предметами ведения? Представляется, что нет.

Все вопросы местного значения представляют собой часть предметов ведения Российской Федерации, предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и предметов ведения субъектов Российской Федерации.

Иногда в качестве примера предмета исключительного ведения муниципальных образований или исключительного полномочия органов местного самоуправления называют формирование, утверждение и исполнение бюджета муниципального образования. С нашей точки зрения, это, как раз наоборот, яркий пример того, что данный вопрос – лишь часть предмета исключительного ведения Российской Федерации.

Согласно п. «ж» ст. 71 Конституции РФ финансовое регулирование относится к ведению Российской Федерации. Поэтому формирование, утверждение и исполнение бюджета муниципального образования осуществляется строго в пределах полномочий, установленных федеральными законами и иными федеральными нормативными правовыми актами (см., например, [8, 9] и др.).

В случаях и пределах, установленных федеральным законодательством, органы местного самоуправления могут осуществлять самостоятельное правовое регулирование по вопросу формирования, утверждения и исполнения местного бюджета. Однако эти полномочия органов местного самоуправления не превращают данный вопрос местного значения в предмет ведения муниципального

образования. Повторим, что сфера финансового регулирования – это предмет исключительного ведения Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации можно привести такой пример. Согласно п. 28 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131 в число вопросов местного значения городского округа входит организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств.

Мы уже отмечали, что вопросы чрезвычайных ситуаций решаются федеральными органами и их территориальными органами. Поэтому данный вопрос местного значения явно не может быть предметом ведения органов местного самоуправления. МЧС России в пределах своей компетенции издает нормативные правовые акты и иные документы по вопросам гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах, осуществляет контроль за их исполнением, а также принимает по указанным вопросам решения, обязательные для исполнения органами местного самоуправления [10].

Федеральный закон № 131 использует самые разнообразные формулировки вопросов местного значения (участие, организация, создание условий, осуществление мероприятий и т. д.), но все они подтверждают положение о том, что вопросы местного значения – это определенная степень и объем участия муниципальных образований в реализации предметов ведения Российской Федерации, предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и предметов ведения субъектов Российской Федерации.

Вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения поселения, муниципального района или городского округа, право на решение которых закреплено в Федеральном законе № 131 за органами местного самоуправления, и государственные полномочия, которыми органы местного самоуправления не наделены, но в осуществлении которых они вправе принимать участие в силу предписаний федеральных законов, также никоим образом нельзя назвать предметами ведения муниципальных образований. Тем более не являются предметами ведения отдельные государственные полномочия, которыми органы местного самоуправления наделяются федеральными законами и законами субъектов РФ.

С определенной долей условности предметом исключительного ведения могут быть названы только *иные вопросы*, которые прямо не отнесены к компетенции органов местного самоуправления иных муниципальных образований, органов государственной власти и не исключены из компетенции органов местного самоуправления федеральными законами, законами субъектов РФ. Однако эта сфера столь мала, что пока нет достаточной практики для анализа *иных вопросов* в качестве предметов ведения муниципальных образований.

Все это приводит нас к выводу, что законодатель вполне правомерно не употребляет термин *предметы ведения* по отношению к местному самоуправ-

лению, муниципальным образованиям и органам местного самоуправления. Использование этого термина предполагало бы проблему разграничения двух разнородных по своей юридической сущности понятий: предметов ведения государственной власти и предметов ведения местного самоуправления.

Можно и нужно разграничивать полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований при реализации предметов ведения Российской Федерации, предметов совместного ведения Российской Федерации и предметов ведения субъектов Российской Федерации.

Поэтому те вопросы обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, в решении которых согласно законодательству участвуют органы местного самоуправления, мы предлагаем называть вопросами ведения муниципального образования.

Summary

E.B. Syltanov. Subjects of Power of Local Self-government (on the Question of Existence of This Phenomenon).

The article criticizes the opinion which states existence of subjects of power at local self-government organs. The existence of local self-government organ jurisdiction is substantially proved within realization of subjects of power of Russian Federation, subjects of power of Russian Federation Subjects, and common subjects of power of Russian Federation and Russian Federation Subjects.

Key words: local self-government, jurisdiction of organs of local-self-government, subjects of power.

Литература

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
2. *Кочеткова Н.В.* Законодательное регулирование предметов ведения и полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления: проблемы оптимизации: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2004. – 186 с.
3. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (ред. от 26 июня 2007 г.) «Об обороне» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 23. – Ст. 2750.
4. Указ Президента РФ от 01 сентября 2007 г. № 1132 (ред. от 19 мая 2008 г.) «Об утверждении Положения о военных комиссариатах» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 37. – Ст. 4433.
5. Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 28. – Ст. 2882.
6. Часть 1 статьи 9.1 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ (ред. от 13 мая 2008 г.) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 26. – Ст. 2519.
7. Закон г. Москвы от 14 июля 2000 г. № 26 (ред. от 14 ноября 2001 г.) «Об охране и использовании недвижимых памятников истории и культуры» // Ведомости Московской городской Думы. – 2000. – № 9. – 30 окт.

8. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 1 декабря 2007 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
9. Приказ Минфина РФ от 31 октября 2007 г. № 97н «Об общих требованиях к порядку взыскания межбюджетных субсидий из местных бюджетов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 50.
10. Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 28. – Ст. 2882.

Поступила в редакцию
02.04.09

Султанов Евгений Батырович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права и прав человека Казанского государственного университета.
E-mail: *Evgenij.Sultanov@ksu.ru*