

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.Б. НАНБА

КОМПЕТЕНЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ОТ НАУЧНЫХ ИДЕЙ К ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ

МОНОГРАФИЯ



Москва
Инфотропик Медиа 2023

УДК 342.553(075.8)

ББК 67.400.7я73

Н 25

*Одобрено на заседании секции «Публичное право»
ученого совета Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Автор:

Нанба Сариа Беслановна, ведущий научный сотрудник центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Рецензенты:

Нарутто Светлана Васильевна, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации.

Васильева Лия Николаевна, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Нанба, Сариа Беслановна.

Н 25 Компетенция муниципального образования: от научных идей к правовому регулированию: монография / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации — М.: Инфотропик Медиа, 2023. — 212 с. — ISBN 978-5-9998-0426-6.

Агентство СІР РГБ

Актуализация исследований компетенции местного самоуправления и его места в системе публичной власти обусловлена поправками к Конституции РФ 2020 г., перестройкой системы государственного и муниципального управления.

Осуществлен научно-практический поиск модели местного самоуправления как важнейшего сегмента публичной власти, а также оптимальных форм взаимодействия муниципальной, государственной власти и населения. Представлены новое видение и варианты решения дискуссионных проблем реализации и целевой ориентации компетенции муниципального образования, институциональное понимание вопросов местного значения, осуществления местным самоуправлением возложенных на него государственных полномочий, механизмов и рисков перераспределения полномочий между органами государственной и муниципальной власти. Проблемы правового регулирования местного самоуправления рассматриваются не только на базе российского законодательства, но и в сравнительно-правовом и историко-правовом аспектах развития.

Для правоведов — ученых и практиков, представителей государственных и муниципальных органов, преподавателей, студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов, а также для широкого круга читателей, заинтересованных в развитии самоуправления.

Все права защищены.

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2022

ISBN 978-5-9998-0426-6

© ООО «Инфотропик Медиа», 2022

INSTITUTE OF LEGISLATION AND COMPARATIVE LAW
UNDER THE GOVERNMENT OF RUSSIAN FEDERATION

S.B. NANBA

THE COMPETENCE OF THE MUNICIPALITY: FROM SCIENTIFIC IDEAS TO LEGAL REGULATION

MONOGRAPH



Moscow
Infotropic Media 2023

UDK 342.553(075.8)

BBK 67.400.7я73

H 25

*Approved by the Public law Section
of the Scientific Council of the Institute
of Legislation and Comparative Law under the Government
of the Russian Federation (ILCL)*

Author:

Nanba Saria Beslanovna, candidate of legal sciences, Leading Researcher of the Center public law research of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.

Reviewers:

Narutto Svetlana Vasilievna, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Moscow State Law University named after O.E. Kutafina (Moscow State Law Academy), Doctor of Law, Professor, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation.

Vasilyeva Liya Nikolaevna, Leading Researcher, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences.

Nanba, Saria Beslanovna.

H 25 The Competence of the Municipality: from Scientific Ideas to Legal Regulation: monograph / Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation — M.: Infotropic Media, 2023. — 212 p. — ISBN 978-5-9998-0426-6.

Agency CIP RSL

Updating research in the field of public authority, due to the amendments to the Constitution of the Russian Federation 2020, the restructuring of the system and municipal government. One of the steps in this option can be considered as a submission version of the translation of the monograph.

A scientific and practical search has been carried out for a model of local self-government as the most important segment of public authority, as well as optimal forms of interaction between municipal, state authorities and the population. A new vision and options for solving the debatable problems of implementation and target orientation of the competence of the municipality, an institutional understanding of issues of local importance, the exercise by local government of the state powers assigned to it, mechanisms and risks of redistribution of powers between state and municipal authorities are presented. The presentation of the problems of legal regulation of local self-government is presented by the author not only on the basis of the current Russian legislation, but also in the comparative legal and historical and legal aspects of development.

For legal scholars and practitioners, representatives of state and municipal bodies, teachers, students and postgraduates of law schools and faculties, as well as for a wide range of readers interested in the development of self-government.

Все права защищены.

© The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation,
2022

ISBN 978-5-9998-0426-6

© "Infotropic Media" LLC, 2022

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	IX
----------------	----

ГЛАВА I

Доктринальная основа и нормативная модель компетенции муниципального образования

§ 1. Научные идеи и нормативный объем компетенции муниципального образования в историческом развитии	2
§ 2. Зарубежный опыт правового регулирования компетенции муниципального образования	17
§ 3. Компетенция муниципалитетов в правовых позициях Европейского Суда по правам человека	37
§ 4. Состояние, проблемы и перспективы правового регулирования компетенции муниципальных образований в России	48
§ 5. Цифровизация осуществления компетенции муниципальных образований: новые возможности и риски	79

ГЛАВА II

Компетенция муниципального образования в структуре и системе публичной власти

§ 1. Вопросы местного значения как идентификатор компетенции муниципального образования	98
§ 2. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения	114
§ 3. Механизмы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в единой системе публичной власти.	133

ГЛАВА III

Государственный контроль и надзор в местном самоуправлении

§ 1. Виды и функции государственного контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.	162
§ 2. Государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.	182
Заключение	196

CONTENT

Introduction	IX
--------------------	----

CHAPTER I

The doctrinal basis and normative model of the competence of the municipality

§ 1. Scientific ideas and normative scope of competence of the municipality in historical development.	2
§ 2. Foreign experience of legal regulation of the competence of the municipality	17
§ 3. Competence of municipalities in the legal positions of the European Court of Human Rights.	37
§ 4. The state, problems and prospects of legal regulation of the competence of municipalities in Russia.	48
§ 5. Digitalization of the implementation of the competence of municipalities: new opportunities and risks.	79

CHAPTER II

The competence of the municipality in the structure and system of public power

§ 1. Issues of local importance as an identifier of the competence of a municipality	98
§ 2. Powers of local self-government bodies to resolve issues of local importance	114
§ 3. Mechanisms of interaction between state authorities and local self-government in a unified system of public authority	133

CHAPTER III

State control and supervision in local self-government

§ 1. Types and functions of state control
and supervision over the activities
of local self-government bodies
and local self-government officials 162

§ 2. State control over the exercise
by local self-government bodies
and local self-government officials
of certain state powers 182

Conclusion 196

ВВЕДЕНИЕ

Стержневая роль в формировании механизмов взаимодействия органов в рамках единой системы публичной власти отводится в первую очередь местным органам власти как наиболее приближенным к делам и проблемам населения. Именно местное самоуправление оказывается на переднем фланге реагирования на экологические, климатические трансформации, развертывание процесса цифровизации, вредоносные последствия кризисных явлений, социальные вызовы. Течение указанных процессов социально-экономической реальности формирует парадигму и новые модели взаимоотношений и взаимодействия между социальными структурами, обществом и государством. Они же предопределяют модернизацию функций государственного и муниципального управления, перенастройку компетенции органов публичной власти, ориентированных на повышение уровня и качества жизни населения, развитие территорий и сохранение их самобытности.

Международные экономические организации призывают к глобальному внедрению принципов частного управления в государственном секторе. Получившая развитие на Западе и ставшая популярной в современной России идея «нового» государственного управления (New public management) базируется на принципиально новых моделях управления, ориентированных на децентрализацию, конкуренцию, клиентоориентированность. Однако целостной концепции внедрения указанных принципов и механизмов их реализации до настоящего времени не сложилось ни в одной из зарубежных практик, до конца не оценены и риски, связанные с внедрением их в функционал публичной власти. Неверно говорить о непосредственной конвергенции частного и публичного права, а только о модернизации институтов публичной власти. Связанные с этим трансформации должны получить не только детальную оценку в работах современных

юристов и государствоведов, но и тонкую настройку в практике государственного и муниципального управления. Модели возможных решений в этом направлении находятся только в стадии разработки.

Кризисные ситуации продемонстрировали необходимость выстраивания гибких механизмов взаимодействия и координации между различными уровнями публичной власти, а также между органами местного самоуправления как по вертикали, так и по горизонтали. Эффективность системы многоуровневого управления в кризисных условиях может быть достигнута в порядке, при котором каждый уровень публичной власти не только обладает собственной компетенцией, необходимыми средствами, ресурсами, но и обеспечен механизмами взаимодействия. Немаловажная роль в этом процессе отводится формированию атмосферы доверия и взаимодействия между населением и органами публичной власти.

По своему существу и назначению местное самоуправление представляет собой элемент основ конституционного строя; форму народовластия; действенный механизм непосредственного решения вопросов местного значения; способ оптимизации социального управления; институт организации и предоставления услуг населению.

Введение конституционными преобразованиями 2020 г. в структуру Основного Закона России и юридическое мышление категории «публичная власть» в качестве обобщающего по отношению к государственной власти и местному самоуправлению олицетворяет институционализацию народовластия в целом. Во многом такое решение позволит скоординировать данные уровни власти и не создаст оснований для их противопоставления друг другу. Реализация в отраслевом законодательстве идеи о единстве публичной власти — долгосрочная многоэтапная многоуровневая задача. Науке публичного права предстоит переосмыслить исторически сложившиеся подходы к пониманию публичной власти, предложив новые решения, имеющие определяющее значение для модернизации государственного строительства и реформ в политической, духовной, социальной, экономической сферах современного общества. Речь идет

о качественно новом уровне и подходах к моделированию взаимоотношений структур государственной и муниципальной власти, принципах их функционирования.

В основу представленного исследования положена авторская идея о наличии компетенции именно у муниципального образования, поскольку местное самоуправление, являясь институтом государственного устройства, представляет собой часть структуры государства как политико-территориального образования. Автором проанализированы ключевые элементы структуры компетенции муниципально-го образования (критерии идентификации вопросов местного значения; полномочия органов местного самоуправления по вопросам местного значения; государственные полномочия, реализуемые местным самоуправлением; механизмы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления; контрольно-надзорная деятельность государства за местным самоуправлением) применительно к российской правовой системе и в аспекте сравнительного правоведения.

ГЛАВА I

ДОКТРИНАЛЬНАЯ ОСНОВА И НОРМАТИВНАЯ МОДЕЛЬ КОМПЕТЕНЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

§ 1. Научные идеи и нормативный объем компетенции муниципального образования в историческом развитии

Эволюцию научных представлений о месте и значении местного самоуправления в системе публичной власти можно рассматривать как последовательное накопление и обобщение юридической наукой идей и принципов организации деятельности органов местной власти. Развитие научного знания о местном самоуправлении предстает в качестве последовательно сменяющих друг друга научных представлений о централизации и децентрализации власти.

Осмысление сущности местного самоуправления на базе анализа российского и западного опыта демонстрирует существенные различия в доктринальных решениях, подходах законодателя. По вопросу соотношения и взаимовлияния компетенций местного самоуправления и государственного управления сформировано несколько концепций, сходящихся в признании местного самоуправления системой децентрализации, цели, принципы и функции которой невозможно сравнить с аналогичными в сфере государственного управления¹.

Следует отметить, что и в современности, и в историческом ракурсе значение местного самоуправления, отведенное ему государственным управлением и политологией, не предстает в застывших формах. Объем автономии и принципы организации местного самоуправления, как и его модели, определяются спецификой государственного устройства, показывающей взаимодействие и взаимосвязь местных и центральных органов власти, пределы их самостоятельности. Возможно наблюдать динамику изменения сферы локализации и юридическую автономию местного самоуправления и ее зависимость от задач и целей государственного строительства и роли в нем местных властей. В известной мере местное самоуправление и гарантируемая правом его самостоятельность показывают механизмы взаимодействия

¹ См.: Kirste S. Theorie der Körperschaft des öffentlichen Rechts Verwaltungshistorische, organisations theoretische und verwaltungsorganisations rechtliche Aspekte. Heidelberg, 2017. S. 119.

общества и государства. Необходимо учитывать различия подходов государственного управления и политологии к местному самоуправлению, не допуская их отождествления.

Для подтверждения изложенного выделим и рассмотрим исторические этапы развития местного самоуправления.

1. Институциональная традиция изучения местного самоуправления существует сравнительно давно. Так, А. В. Лохвицкий рассматривал самоуправление в качестве элемента децентрализации и определял его как особую форму администрации. Трактровка децентрализации сосредоточена на переносе власти «из рук администрации чиновной в руки выборных собраний или выборных и ответственных перед обществом агентов»², основана на идее приближении власти к гражданам. В качестве аргументации автор приводит Закон Франции о децентрализации 1859 года (*Loi sur la décentralisation*), согласно положениям которого префекту предоставлялось право решения дел, которые прежде были отнесены к компетенции министра.

2. Политический аспект и предпосылки становления местного самоуправления рассмотрены в трудах А. Д. Градовского, Р. Гнейста, А. Токвиля, Б. Н. Чичерина. Основоположники политической школы, провозгласившей начало местного самоуправления А. Токвиль и Р. Гнейст усматривали величие Англии и Америки в развитии противоположного централизации порядка — самоуправления (*selfgovernment*). Самоуправление рассматривается в качестве первичной формы, в которой воплощается идея свободного управления, при которой реализуется организованное участие граждан в функциях исполнения и особенно управления³. Согласно позиции А. Д. Градовского, самоуправление «есть прежде всего понятие политическое, определяемое степенью участия общества не только в административных

² Лохвицкий А. В. Губерния ее земские и правительственные учреждения. Ч. 1. СПб., 1864. С. XIV.

³ См. об этом: Штейн Л. Учение об управлении и право управления со сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии / пер. с нем. СПб., 1874. С. 27.

делах местности, но и в общегосударственном управлении»⁴. Исследуя проблематику местного самоуправления, Б. Н. Чичерин рассматривает его в качестве основания и одного из условий народного представительства. Им выдвигается тезис о том, что местное самоуправление служит «школой для самодеятельности народа и лучшим практическим приготовлением к представительному порядку»⁵. Автор конкретизирует, что наивысшее развитие местное самоуправление достигает именно в государстве с федеративной формой правления. Б. Н. Чичерин усматривал гармонию и единство государства в согласованной деятельности местных учреждений и центральных органов, в подчинении местной власти государственной — как части подчиняются целому⁶. С. Ю. Витте связывал систему местного управления с общим политическим строем государства, конституционным режимом и отмечал разнородность органов местного самоуправления и бюрократических органов⁷. Неразрывная связь местных учреждений и государственных органов выражала одну из основных характеристик местного самоуправления.

З. А. Васильчиков определяет самоуправление как «участие народа в местном внутреннем управлении своего отечества; это участие в известном размере допускается во всех государственных организациях, и при самых централизованных формах правления местным жителям предоставляется весьма обширный и многосложный круг действий, преимущественно по тем предметам ведомства, которые могли бы обременить центральную администрацию чрезмерными расходами и заботами управления»⁸. Критериями сравнительного исследования систем местного управления в иностранных государствах, а именно

⁴ Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Т. III. Органы местного самоуправления. СПб., 1883. С. 22.

⁵ Чичерин Б. Н. О народном представительстве. М., 1899. С. 750.

⁶ Там же. С. 759.

⁷ См.: Витте С. Ю. По поводу непреложности законов государственной жизни. СПб., 1914. С. 17.

⁸ Васильчиков А. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. 1. СПб., 1870. 3-е изд. С. 2.

в Англии (selfgovernment), Франции (centralisation administrative), Пруссии (ständische verfassung), выступают самобытность их развития и благотворное влияние, которое оно имело для населения и государства. Здесь же отмечается, что самоуправление (selbstverwaltung) составляет в Пруссии, как и в Англии, основу гражданского строя, но с тем отличием, что к участию в управлении допускаются сословия — крестьяне (Bauren), горожане (Bürger), помещики (Gutsherrn).

4. М. И. Свешников уяснение той или иной системы самоуправления ставит в зависимость от ответов на вопросы, что делают органы местного самоуправления, кто составляет учреждения самоуправления, как эти учреждения действуют⁹. Далее автор конкретизирует исследование вопроса о том, что «делают органы самоуправления, может быть развито в отдельном учении о компетенции местного самоуправления». Различное сочетание основных начал компетенции, организации и контроля образует систему местного самоуправления.

5. В дореволюционной юридической литературе предложено общее определение компетенции самоуправления. М. И. Свешников указывает «то, что можно назвать компетенцией самоуправления, заключается в себе два различных понятия: во-первых, под этим понимается вся совокупность дел, входящих в круг действий органов самоуправления, — предметы ведомства, во-вторых, в том же понятии компетенции заключается еще необходимость определить ту степень власти, которая предоставляется органу самоуправления»¹⁰.

Ретроспективный анализ теоретико-методологической основы компетенции местного самоуправления позволяет констатировать, что утвердившегося определения предметов ведения, а также степени самостоятельности органов самоуправления в научной литературе не усматривается. Основные вопросы местного значения изменяются в зависимости от того, являются ли органы местного самоуправления

⁹ См.: Свешников М. И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. 1892. С. 162.

¹⁰ Там же. С. 168.

государственными органами или общественными. Доминирующей в литературе была позиция, провозглашавшая самоуправление делом государственного значения. Г. Гнейст определяет компетенцию самоуправления в качестве дел местно действующей государственной власти¹¹. Л. Штейн формулирует компетенцию самоуправления (земство, община, корпорация) как «совокупность всех государственных задач, способных к местному ограничению»¹².

6. Представление значения местного самоуправления находится в непосредственной зависимости от приоритетов государственного и политического строительства, принципов организации публичной власти в государстве. Так, например, применительно к периоду централизации земель и преодоления последствий феодальной раздробленности Германии К. Г. К. Безелер, а также его последователь О.ф. Гирке отстаивали позицию о том, что компетенция самоуправления принципиально отлична от компетенции государства, утверждая, что это совершенно различные по внешнему и внутреннему строению ассоциации¹³.

Исторически в землях Германии публичная власть полагалась на местные общины, игравшие решающую роль в развитии территорий, в том числе и при их объединении. Однако вопрос о распределении компетенции между государством и муниципалитетами часто оказывался в зоне компромиссов, политических решений, чем и было обусловлено выделение Г. Еллинеком самоуправления юридического и политического. В целом полномочия местной власти предопределены и происходят от правонаделения и установления их компетенцией властью государственной, но по мере собственного развития государственная и муниципальная власть противостоят друг другу как «два организма с очень разными принципами жизни»¹⁴. Не обнаружива-

¹¹ См.: Гнейст Р. История государственных учреждений Англии. М., 1885. С. 560.

¹² Штейн Л. Указ. соч.

¹³ См.: Gierke O. Genossenschaftrecht. Berlin, 1895. S. 470.

¹⁴ См.: Gluth O. Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formaler Begriffsbestimmung. Wien, 1887. S. 10.

ется ясности слаженного функционала государства и муниципалитета в концепции О.ф. Гирке ввиду неопределенности используемых правовых механизмов и их достаточности.

7. Обосновывалось, что возможность правильного местного управления определяется следующим: «а) разграничением надзора и общего направления от ближайшего управления; б) сосредоточением ближайшего управления в местных учреждениях, причем эти правительственные задачи могут быть распределены как между правительственными, так и между общественными органами; в) для самостоятельности местных учреждений необходимо разделение надзора на общегосударственный, сосредоточенный в руках представителя высшего правительства в местности, ибо только в таком случае возможно единство местной администрации и ее самостоятельность по отношению к общественному надзору, который без того может перейти во власть действительного управления и установить сильнейшую централизацию»¹⁵. Далее резюмируется, что соблюдение выше-названных условий позволит правительству действовать на местном уровне посредством правильных установлений, на основании закона и под надзором высшего правительства и его представителей.

8. Исторически сформировались отличия местного самоуправления (selfgovernment) от народного представительства, которое также предполагает участие народа, однако в другой сфере — в гражданской самостоятельности, верховном правлении, законодательной и финансовой сфере. В предмет местного самоуправления входят исключительно распоряжение и действия, установленные законом¹⁶. Основными предметами ведения местных, земских и мировых учреждений в России являлись устройство путей сообщения, общественное призрение, народное продовольствие, народное здравие, народное начальное образование, общественное благоустройство (соблюдение порядка и спокойствия в публичных местах, охрана зданий и лесов

¹⁵ Градовский А. Д. История местного управления в России. Т. 1. СПб., 1868. С. 213.

¹⁶ См.: Васильчиков А. Указ. соч. С. IV.

от пожаров и др.), тюремное управление, право составлять сметы и раскладки и расходовать суммы по предметам ведения земских властей и др.

9. Хронология развития местного управления в России до периода реформ Петра I показывает, что при отсутствии гражданского, экономического развития государства местное земское хозяйство не имело организованного управления. Постановления о губернском и уездном правлении основаны преимущественно на законоположениях императрицы Екатерины II, а именно на изданном в 1775 г. Учреждении для управления губерний Российской империи.

Общие земско-хозяйственные дела губерний и уездов в историческом развитии составляют несколько основных отраслей, подведомственных различным учреждениям и имеющих собственные уставы. К этим отраслям относились: дела по земским повинностям, народному продовольствию, общественному призрению, организации пособий в случае пожаров; местные меры и распоряжения, относящиеся к развитию способов торговли и промышленности в губернии и уезде.

В 1859 году при Министерстве внутренних дел была создана Особая комиссия для подготовки реформы губернских и уездных учреждений. Основными вопросами, требовавшими разрешения, были следующие: какие именно дела должны быть признаны земскими делами губерний и уездов; существо, степень и пределы власти, которые должны быть предоставлены по земским делам местному самоуправлению; условия формирования состава земских учреждений, в которых должно осуществляться местное самоуправление на уровне губерний и уездов¹⁷.

В основе разграничения местных и государственных дел, по мнению разработчиков реформы, — местный интерес: отнесение дела к той или иной категории зависит от того, какой интерес является в деле главным, преобладающим. С учетом этого обстоятельства

¹⁷ См.: Материалы по земскому общественному устройству: положение о земских учреждениях / изд. Хоз. деп. М-ва внутр. дел. СПб., 1885–1886. Т. 1. С. 132.

к компетенции земства относились дела о земских повинностях, народном продовольствии, общественном призрении, взаимном обязательном страховании сельских строений, а также меры к развитию местной торговли и промыслов.

В период преобразовательных начал сформировались подходы к существу, степени, пределам власти земских учреждений. Отмечалось, что «по существу власти земским учреждениям предоставляется обсуждение и приюте всех законных мер и распоряжений, необходимых для правильного и успешного хода земских дел; по степени власти земские учреждения действуют в определенном законом кругу, самостоятельно, подчиняясь как общим законам и особым собственным уставам, так и в указанных законом случаях правительственной власти; в отношении пределов власти действия земских учреждений ограничиваются подведомственной им местностью (губернией или уездом) и определенным кругом предметов ведения»¹⁸.

Вместе с тем не все авангардные идеи, положенные в основу преобразовательных процессов, легли в основу законодательства в области местного управления. В январе 1864 г. издается Именной указ, данный Правительствующему сенату, которым утверждается Положение о губернских и уездных учреждениях, признавшее участие местного населения в управлении хозяйственными делами губернии и уезда¹⁹. К компетенции земских учреждений в губернии или уезде относились, в частности: «управление имуществом, капиталом и денежными сборами земства; устройство и содержание принадлежащих земству зданий, других сооружений и путей сообщения; меры обеспечения народного продовольствия; меры обеспечения народного продовольствия; управление делами взаимного земского страхования имущества; попечение о развитии местной торговли и промышленности; участие, преимущественно в хозяйственном отношении

¹⁸ Там же. С. 146.

¹⁹ См.: Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XXXIX. Отделение первое. 1864. С. 1.

и в пределах, законом определенных, в попечении о народном образовании, о народном здравии и о тюрьмах»²⁰.

В 1890 году издан Именной высочайший указ, данный Сенату «О введении в действие нового Положения о губернских и уездных земских учреждениях», согласно которому управление местными хозяйственными делами вверено губернским и уездным земским учреждениям, образованным из лиц, избираемых плательщиками земских налогов²¹. К компетенции земских учреждений отнесено регулирование «денежными и натуральными земскими повинностями; земского имущества; народного продовольствия; дорог, дорожных сооружений и бечевников; устройства земской почты; земским страхованием имущества; земскими лечебными и благотворительными заведениями; предупреждения и тушения пожаров и др.»²². В Положении использовался дифференцированный подход при определении компетенции губернских земских учреждений и уездных земских учреждений. Земские учреждения правомочны были осуществлять регулирование рассмотренных вопросов в пределах губернии и уезда.

Великая Октябрьская социалистическая революция одновременно с ломкой старого государственного аппарата ликвидировала земства, думы и их исполнительные органы — управы, заново создав новый аппарат государственной власти на местах²³.

В декретах, постановлениях и инструкциях органов советской власти были определены функции и организационные формы местных Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. Так, в Инструкции НКВД «О правах и обязанностях Советов» 1917 г. закреплена структура и компетенция местных Советов, в которую

²⁰ См.: Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XXXIX. Отделение первое. 1864. С. 2.

²¹ См.: Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. X. Отделение первое. 1890. С. 492.

²² Там же. С. 495.

²³ См. подробнее: Советское государственное право / под ред. В. С. Шевцова. М., 1978. С. 410.

входило решение вопросов управления и обслуживания всех сторон местной жизни — административной, хозяйственной, финансовой и культурно-просветительной. Процесс формирования правового статуса местных органов власти носил последовательный характер, спецификой начального этапа истории советского государства выступает значительная децентрализация управления, выразившаяся в закреплении за местными Советами широкого объема прав и их практической реализации²⁴.

Опыт строительства местных органов государственной власти за период с октября 1917 г. по июль 1918 г. был обобщен и закреплён в Конституции РСФСР 1918 г. В других союзных республиках местные органы государственной власти были построены в основном аналогично РСФСР. Специфика систем местных органов государственной власти отдельных республик определялась главным образом своеобразием их исторических и национальных особенностей, а также отличиями их административно-территориального деления.

В Конституции (Основном Законе) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики 1918 г. к ведению областных, губернских, уездных и волостных органов Советской власти, а также Советов депутатов относились вопросы проведения в жизнь всех постановлений соответствующих высших органов советской власти; принятия всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношении; разрешения всех вопросов, имеющих исключительно местное (для данной территории) значение; объединения всей советской деятельности в пределах данной территории²⁵.

В Конституции СССР 1924 года положения о местных Советах отсутствовали. Конституция (Основной Закон) РСФСР 1925 г. к ведению местных органов власти относил: принятие мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношении; составление

²⁴ См.: Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 года. М.: Изд-во МГУ, 1984. С. 143.

²⁵ См.: Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

и утверждение местных бюджетов; проведение в жизнь постановлений соответствующих высших органов советской власти; разрешение вопросов, имеющих местное для данной территории значение; объединение советской деятельности в пределах данной территории; обеспечение в пределах данной территории революционной законности и охраны государственного порядка и общественной безопасности; обсуждение вопросов общегосударственного значения как по собственному почину, так и по предложению вышестоящих исполнительных комитетов²⁶.

Конституция СССР 1936 г. и основанные на ней конституции союзных республик внесли существенные изменения в направлении дальнейшей демократизации местных органов государственной власти. Все звенья советской представительной системы, в том числе и местные Советы, стали избираться на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Конституцией СССР 1936 г. была упразднена система съездов Советов, и все органы государственной власти стали постоянно действующими. Было также установлено четкое разграничение функций Советов и их исполнительных комитетов.

Местными органами государственной власти согласно Конституции СССР 1936 г. являлись Советы депутатов трудящихся края, области, автономной области, национального округа, административного округа, района, города, села и поселка²⁷. Местные советы разрешали в пределах своих прав вопросы местного значения, обсуждали вопросы местного (сельского, городского, районного, окружного, областного и краевого) значения, а также республиканского и общесоюзного значения, представляя свои предложения в вышестоящие органы

²⁶ См.: Постановление XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г. «Об утверждении текста Конституции (Основного Закона) РСФСР» (вместе с Конституцией (Основным Законом) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики) // СПС «КонсультантПлюс».

²⁷ См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

власти. При выполнении общегосударственных планов местные Советы связывают воедино интересы определенной территории с государственными интересами²⁸.

Начиная с конца 1960-х гг., проводится интенсивная работа по принятию законодательных актов о местных Советах. Коммунистическая партия уделяет особое внимание вопросам дальнейшего совершенствования деятельности местных Советов.

Важным шагом в совершенствовании деятельности местных Советов является реализация предложения, выдвинутого в Отчетном докладе ЦК КПСС XXV Съезду партии, о принятии законов, определяющих компетенцию краевых, областных и окружных Советов, которые составляют непосредственную опору центральных государственных органов на местах.

В целях повышения роли органов народной власти были расширены права районных, городских, сельских и поселковых Советов, в том числе и в такой области, как координация в пределах своей компетенции работы предприятий и хозяйственных организаций, расположенных на их территории. Укреплена материально-финансовая база Советов, их аппарат пополняется квалифицированными кадрами²⁹.

Основы компетенции местных Советов устанавливают Конституция СССР, конституции союзных и автономных республик. Новым этапом правового регулирования конституционного статуса местной власти, расширения компетенции местных Советов стало принятие Конституция СССР 1977 г. В статье 147 устанавливалось, что в пределах своих полномочий местные Советы народных депутатов обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие на их территории; осуществляют контроль за соблюдением законодательства расположенными на этой территории предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения; координацию и контроль их деятельности в области землепользования, охраны

²⁸ См.: Денисов А. И. Советское государственное право. М., 1940. С. 263.

²⁹ См.: XXIV Съезд Коммунистической партии советского союза 30 марта — 9 апреля 1971 года: стенографический отчет. М., 1971. С. 102.

природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения.

В этих конституционных нормах сформулированы общие вопросы, определяющие основные полномочия Советов всех звеньев. В детальной форме и с отражением специфики каждого звена системы местных Советов их компетенция закрепляется и в законах о Советах — о сельском и поселковом, районном, городском и районном в городе.

Полномочия различных звеньев Советов имеют много общего. Но в силу того, что местные органы выступают как представительные органы населения различных административно-территориальных единиц, на территории которых распространяется их деятельность, Советы различных звеньев не могут обладать одинаковым объемом прав и обязанностей. Имеющиеся в последних отличия определяются рядом условий: особенностями той или иной отрасли хозяйственного и социально-культурного строительства, размерами подведомственной территории, масштабами хозяйства, находящегося в ведении того или иного Совета, и др.

Законами закреплены также нормы, которые возлагают на местные Советы обязанность по оказанию содействия государственным органам и учреждениям вышестоящего подчинения (военный комиссариатам, органам государственной статистики и др.) в успешном решении поставленных перед ними задач.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что законодательство о местных Советах значительно расширило их полномочия, повысило их роль как подлинных органов государственной власти, призванных обеспечивать гармоничное развитие хозяйства и культуры на данной территории и решать в пределах прав все вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов трудящихся, проживающих в данном районе, городе, селе.

Понятие «местное самоуправление» было введено в текст Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России 1978 г.

Законом РФ от 21 апреля 1992 г. № 2708–1³⁰. Согласно ст. 138 Конституции местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение гражданами всех вопросов местного значения через избираемые ими органы или непосредственно, выполнение решений вышестоящих органов государственной власти, принятых в пределах их компетенции, исходя из интересов населения на основе закрепленных за органами самоуправления материальных и финансовых ресурсов³¹.

Компетенционная сфера определялась следующим образом: местные Советы народных депутатов и соответствующие органы управления наделяются собственной компетенцией, которая может быть изменена только законом Российской Федерации (ст. 139). Местные Советы народных депутатов принимают решения в пределах полномочий, предоставленных им законодательством Российской Федерации и республики в составе Российской Федерации. Круг вопросов, разрешаемых исключительно на сессиях местных Советов народных депутатов, устанавливается законом.

В советском государственном праве при характеристике правового статуса местных Советов реализована формула В. И. Ленина о том, что «местные советы свободно объединяются на началах демократического централизма в единую, федеральным союзом скрепленную, общегосударственную Советскую власть»³². Развивая идею демократического централизма, советские государствоведы конкретизируют, что такой порядок «нисколько не исключает, а, напротив, предполагает полнейшую свободу различных местностей и даже различных общин государства в выработке разнообразных форм и государственной, и общественной, и экономической жизни»³³.

Стержневая идея сочетания общегосударственных и местных интересов в деятельности местных органов государственной власти

³⁰ Закон утратил силу.

³¹ См.: Конституция (Основной Закон) Российской Федерации — России (принята Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 г.) (ред. от 10 декабря 1992 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

³² Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 36. М., 1974. С. 481.

³³ Чистяков О. И. Указ. соч. С. 154.

отражалась в научных исследованиях и закреплялась в советском законодательстве. Я. Н. Уманский писал, что «важнейшей специфической особенностью местных Советов является то, что они выступают как полномочные органы власти, органически сочетающие в своей деятельности общегосударственные интересы и интересы местного хозяйственного и культурно-политического строительства»³⁴. В. А. Петрцик рассматривал местное самоуправление как государственно-правовой институт, в котором нашли развитие демократические основы и общественные начала, а местные Советы выступали органами государственной власти и местного самоуправления³⁵. В отдельных научных исследованиях 1960-х гг. сформулированы положения о Советах именно как об органах местного самоуправления³⁶.

В отношении законодательных актов отметим Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 апреля 1968 г. «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся», где закреплено, что сельский, поселковый Совет на объединяемой территории решает в пределах прав, предоставленных законом, все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов трудящихся села³⁷.

Одна из характеристик деятельности местных Советов в советский период законодательного развития состояла в самостоятельном решении ими значительного круга вопросов местного значения. Ключевой характеристикой местной власти в обозначенный период выступает самостоятельное решение Советами всех вопросов местной жизни, которые касаются, прежде всего, населения данной административной единицы, развития местного хозяйства и культуры³⁸.

³⁴ Уманский Я. Н. Советское государственное право. Вопросы теории: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1970. С. 512.

³⁵ См.: Петрцик В. А. Проблемы местного самоуправления в СССР. Иркутск, 1963. С. 11.

³⁶ См.: Братусь С. Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 244.

³⁷ Ведомости ВС СССР. 1968. № 16.

³⁸ См.: Местные советы на современном этапе. М., 1965. С. 12.

Осмысление опыта государственного строительства в ретроспективе позволяет заключить, что именно самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения является одним из ключевых качественных показателей становления демократии и народовластия, гражданского общества, конструктивного диалога государственной власти и населения.

§ 2. Зарубежный опыт правового регулирования компетенции муниципального образования

Компаративистский анализ компетенции муниципалитетов в зарубежных государствах показывает, что их полномочия, функции и обязанности в общей формуле устанавливаются на конституционном уровне, а более конкретизированные положения получают развитие в специальном законодательстве. Таким образом, возможно наблюдать несколько уровней правовой регламентации компетенции местного самоуправления, их согласованность является необходимым условием раскрытия потенциала местного самоуправления в нормативной регламентации вопросов местного значения. Вместе с тем исследование компетенционных возможностей муниципалитетов и их пределов в отдельных государствах требует комплексного анализа законодательных актов, определяющих место и роль местного самоуправления в системе публичной власти и их значение для развития территорий.

Традиционно принято различать две модели установления компетенции муниципалитетов: позитивное и негативное регулирование³⁹. Так, согласно англосаксонской правовой традиции муниципалитеты обладают той областью полномочий, которая установлена на законодательном уровне, и в этом случае муниципалитет функционирует

³⁹ См.: Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М.: Спарк, 2001; Черкасов А. И. Муниципальное управление в демократических государствах. М.: Норма, 2019.

в рамках принципа «*intra vires*». Г. В. Барабашев отмечал, что «в США и Великобритании права, обязанности и предметы ведения муниципалитетов устанавливаются государством. Согласно господствующей доктрине компетенция муниципальных органов производна в Англии от центральной власти, а в США от власти штатов. Муниципалитеты не имеют иных прав, кроме предоставленных им государством, и призваны действовать в качестве орудия государственной власти»⁴⁰. При этом отмечалось, что местные органы власти США обладают значительной автономией в установлении бюджета и налогов, необходимых для его исполнения⁴¹.

Контрарным является принцип «*ultra vires*», предполагающий осуществление полномочий муниципалитетом сверх обозначенной компетенции, то есть с превышением компетенции. Так, согласно позиции А. Шайо и Р. Уитц, в английском праве тест почтительности (*deferential test*) называют «разумностью Уэнсбери» (*Wednesbury reasonableness*)⁴². Совет муниципалитета Уэнсбери запретил детям младше 15 лет посещать кинотеатры независимо от того, сопровождают их взрослые или нет. Истец утверждал, что «если совет имеет право устанавливать основание для запрета, действующего в отношении детей, он должен как минимум ограничить действие запрета, действующего в отношении детей, когда детей не сопровождают их родители, опекун или другое взрослое лицо»⁴³. Наложение этого ограничения было признано необоснованным и примененным *ultra vires*.

Следует отметить, что указанный принцип действует не только в отношении компетенции муниципалитетов, но и, например, органов конституционного контроля. Так, Конституционный Суд Венгрии указал, что полномочен осуществлять контроль *ultra vires*, в случаях,

⁴⁰ Барабашев Г. В. Местное самоуправление. М.: Изд-во МГУ, 1996. С. 141.

⁴¹ См.: Крылов Б. С. США: федерализм, штаты и местное самоуправление. М.: Наука, 1968. С. 174.

⁴² Шайо А., Уитц Р. Конституция свободы: введение в юридический конституционализм. М., 2021. С. 502.

⁴³ *Associated Provincial Picture Houses Ltd v. Wednesbury corporation* // <https://www.refworld.org/pdfid/48abd539d.pdf>

если вопрос касается национального суверенитета и конституционной идентичности страны⁴⁴.

В текущих социально-экономических условиях выделение и приверженность приведенной классификации утратила определяющее значение. Объективная необходимость администрирования социальной, экономической, политической активности населения и социальных структур при стихийном течении миграционных процессов, кризисных явлениях во всех сферах общества автоматически расширяет предметы ведения, функции и ответственность местного самоуправления. Всесторонняя оценка этого фактора исключает возможность единообразного и упреждающего определения сфер компетенции местного самоуправления в законодательстве в жестких формулах. Это же обстоятельство актуализирует задачу поиска гибких действенных правовых механизмов, обеспечивающих эффективную и рациональную реализацию местным самоуправлением компетенции по решению вопросов местного значения. Соответственно, структура и иерархия публичной власти в текущих условиях строится по модели горизонтальной децентрализации органов государственной и местной власти, а не по принципу вертикали со взаимозаменяемыми полномочиями и функциями органов местной власти центральной.

Сложная картина дифференциации компетенционных полномочий местного самоуправления обнаруживается в американском праве. А. А. Мишин утверждал, что «система органов местного самоуправления в США чрезвычайно хаотична, запутанна и меняется от штата к штату»⁴⁵. Компетенция муниципалитетов в США устанавливается в законодательстве штатов, преимущественно в конституционных актах. Так, Конституция штата Вирджиния устанавливает порядок, согласно которому муниципалитет в соответствии с положениями общего закона или специального акта может осуществлять

⁴⁴ Decision 22/2016. (XII. 5.) AB on the Interpretation of Article E) (2) of the Fundamental Law // <https://hunconcourt.hu/>

⁴⁵ Мишин А. А. Государственный строй США. М., 1958. С. 82.

любые полномочия и функции, участвовать в их финансировании совместно или в сотрудничестве с правительственными органами. Общим законом или специальным актом может предусматриваться передача или совместное использование с региональным правительством любых услуг, функций и связанных с ними объектов муниципалитета⁴⁶.

В Конституции штата Иллинойс содержится самостоятельный раздел, устанавливающий конституционно-правовой статус местного самоуправления. Местное самоуправление в этом штате закреплено на конституционном уровне в подтверждении отрицания «правила Диллона», предполагающего, что муниципалитеты и другие единицы местного самоуправления созданы государством, обладают только тем кругом полномочий, который определен законом штата. Указанному правилу следовали суды штата Иллинойс в целях регламентации вопросов местного налогообложения. В 1970 году Конституционный съезд отменил «правило Диллона», предоставив муниципалитетам осуществлять регулирование вопросов налогообложения и самостоятельно решать вопросы местного значения в случаях, если это прямо не запрещено законом⁴⁷.

Конституция штата Иллинойс устанавливает различные виды муниципалитетов: города, деревни и объединенные города. Единицами местного самоуправления являются округа, муниципалитеты, поселки, особые округа и единицы, определенные законом как единицы местного самоуправления, которые осуществляют ограниченные правительственные полномочия. В компетенционном плане единица самоуправления может осуществлять любые полномочия и выполнять любые функции, в том числе полномочия по регулированию защиты общественного здоровья, безопасности, нравственности и благосостояния; выдаче лицензии; вопросам налогообложения (ч. 3 ст. 7).

⁴⁶ Constitution of Virginia // <https://law.lis.virginia.gov/constitution/>

⁴⁷ The 1970 Constitution of Illinois (The most recent amendment to the Illinois Constitution was approved by voters in 2016) // https://ballotpedia.org/Illinois_Constitution

В разделе 2 ст. 9 Конституции штата Пенсильвания, посвященной местному самоуправлению, содержится положение о «home rule», позволяющее муниципалитетам принимать хартии местного самоуправления на референдуме. Муниципалитет, принявший такую хартию, обладает правом осуществлять полномочия и функции, не запрещенные Конституцией штата⁴⁸.

Индивидуальные особенности определения компетенции местного самоуправления закреплены источниками английского права. Научные исследования в сфере местного самоуправления Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии различно оценивают компетенционную самостоятельность муниципалитетов. Отмечается, что местное самоуправление в Англии переживало «золотой век» местного самоуправления, при котором местные органы власти обладали значительным политическим и административным контролем над широким кругом обязанностей, финансируемых за счет местных сборов⁴⁹. Данный период сменился в связи со значительными трансформациями института ответственности муниципалитетов, а также порядка их финансирования⁵⁰.

В новейших исследованиях подтверждается новая роль местного самоуправления в изменившихся социально-экономических условиях. Трансформируются условия и порядок предоставления муниципалитетами социальных и иных услуг. Их финансирование за счет налогообложения, формализованный порядок, установленный органами государственной власти, уступают более сложным моделям партнерства⁵¹. Изменение компетенционных рамок во многом определяется территориальными перестройками муниципалитетов. Меняющаяся

⁴⁸ The Constitution of Pennsylvania // www.legis.state.pa.us/cfdocs/legis/LI/consCheck.cfm?txtType=HTM&ttl=00&div=0&chpt=9

⁴⁹ См.: Norton A. A comparative analysis of advances democracies. Elgar Publishing, Incorporated, Edward. 1994. P. 352.

⁵⁰ Wollmann, H. (2004). Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations. *Local Government Studies*, 30(4), 639–665.

⁵¹ См.: Stewart J. (2014). An Era of Continuing Change: Reflections on Local Government in England 1974–2014. *Local Government Studies*, 40(6), 835–850.

модель местного самоуправления демонстрирует процесс увеличения числа муниципалитетов, при этом их функции, полномочия, кадровый состав сокращены при нарастающей интенсивности местных потребностей⁵².

Общая компетенция муниципалитетов установлена в 2011 г. в Законе о локализме⁵³. С момента его вступления в силу полномочия органов местного самоуправления были значительно расширены, а вмешательство в деятельность муниципалитетов центральных органов власти заметно снизилось. Компетенция муниципалитета выражена формулой, согласно которой местный орган власти обладает полномочиями осуществлять полномочия на всей территории Соединенного Королевства, в том числе в коммерческих целях или иным образом за плату или бесплатно в интересах местных жителей. Закон закрепляет возможность передачи местных общественных функций уполномоченным органам. На основании приказа государственного секретаря могут быть предусмотрены: передача местной публичной функции от органа государственной власти, в функции которого она входит, уполномоченному органу; выполнение местных публичных функций, переданных уполномоченным органам, в том числе с возможностью субделегирования.

Государственная идентичность Канады определяет свойственные только ей особенности закрепления компетенции местного самоуправления. Конституционный Акт Канады 1867 г. в ст. 92 устанавливает предметы исключительного законодательства провинций, к ведению которых отнесены муниципальные учреждения в провинции, вопросы местного значения. Согласно положениям Закона о местном управлении 2000 г. провинции Альберта муниципалитет является корпорацией. Основными целями деятельности муниципалитета

⁵² См.: Weir S., & Beetham D. (1999). *Political Power and Democratic Control in Britain: The Democratic Audit of Great Britain*. London: Routledge; Colin Copus, Mark Roberts, Rachel Wall *Local Government in England Centralisation, Autonomy and Control*. Palgrave Macmillan, 2017.

⁵³ Localism Act 2011 // <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/section/1/enacted>

являются обеспечение надлежащего управления, содействие благополучию окружающей среды, предоставление услуг, межмуниципальное сотрудничество по вопросам планирования и финансирования оказания межмуниципальных услуг⁵⁴. Компетенция муниципалитета складывается из следующих элементов: полномочия и обязанности, установленные Законом о местном управлении, иными законодательными актами; обязанности, устанавливаемые самим муниципалитетом; функции, установленные Законом о местном управлении, иными законодательными актами.

Возможно наблюдать отдельные тенденции преемственности решений Европейского союза в отдельных правовых системах. В условиях кризисных ситуаций, в том числе вызванных пандемией COVID-19, органы местного самоуправления оказались в авангарде событий, приняв значительную долю ответственности наряду с национальными правительствами. В докладе Конгресса местных и региональных властей Совета Европы отмечается, что пандемия выявила острую необходимость в солидарности для смягчения последствий кризисных ситуаций в области предоставления надлежащего ухода, жилья и образования⁵⁵. В 2020 году в Закон о местном управлении 2000 г. провинции Альберта в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) внесены изменения, устанавливающие новые полномочия муниципалитетов в части определения порядка ношения лицевых масок и подтверждения правил вакцинации⁵⁶. Новые дополнительные полномочия местных органов власти Великобритании установлены актами

⁵⁴ Municipal Government Act, RSA 2000, c M-26 // <https://www.canlii.org/en/ab/laws/stat/rsa-2000-c-m-26/latest/rsa-2000-c-m-26.html>

⁵⁵ Congress contribution to the reflection of the Council of Europe member States on “effectively responding to a public health crisis in full respect for Democracy, Rule of Law and Human Rights” (130th Session of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 4 November 2020).

⁵⁶ Municipal Government (Face Mask and Proof of Covid-19 Vaccination Bylaws) Amendment Act. SA 2022 // <https://www.canlii.org/en/ab/laws/astat/sa-2022-c-5/latest/sa-2022-c-5.html>

парламента⁵⁷ и правительства⁵⁸. В структуру компетенции муниципалитетов включены полномочия по принятию мер в отношении обеспечения безопасности помещений, в частности путем выдачи уведомлений об улучшении ситуации, об ограничениях, о немедленных ограничениях в связи с коронавирусом.

В европейских странах функции и объем компетенции местного самоуправления предопределены факторами исторического развития институтов публичной власти и становления гражданского общества и демократии. Проследим эти закономерности на примере опыта правового регулирования отдельных европейских государств.

Институционализация местного самоуправления в структуре публичной власти Германии осуществлялась последовательно и поэтапно по мере развития национальной государственности. В Конституции ФРГ (ст. 28(2)) закреплён основополагающий принцип самоорганизации и саморазвития муниципалитетов (*Landkreise, Landschaftsverbände und besondere Regionalverbände*), каждый из которых, решая вопросы местного значения, не является независимым лицом, а осуществляет возложенную компетенцию в нормативно установленных пределах. Структурно муниципалитеты являются частью (уровнем) публичной власти, находящимся в единстве ее системы, координация задач государственного и местного управления обеспечивается различными средствами, в числе которых преобладают: формализованные полномочия государственных органов; обязанности органов местного самоуправления, предусмотренные законом; соглашения между государственными и муниципальными органами власти по вопросам регионального развития. Муниципалитеты имеют право управлять «всеми делами местного сообщества» в рамках закона, но единого канона решения задач местного

⁵⁷ The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (Local Authority Enforcement Powers and Amendment) (England) Regulations 2020 // <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/1375/introduction/made?view=plain>

⁵⁸ Guidance COVID-19 enforcement powers for local authorities, 2021 // <https://www.gov.uk/government/publications/additional-covid-19-local-authority-enforcement-powers/additional-covid-19-local-authority-enforcement-powers>

значения не существует, поскольку уровень развития конкретной территории предопределяет только характерные для нее актуальные задачи по дальнейшему развитию⁵⁹, как, собственно, различные цели государственного планирования.

Конституционная формула, закрепленная в ст. 28 Конституции ФРГ, в самом общем виде устанавливает полномочия общин, объединенных общин самостоятельно регулировать в рамках закона под свою ответственность дела местного значения.

Обеспечение деятельности местного самоуправления включает: определение источников финансирования, в том числе ставок местных налогов, размер которых может различаться в землях соответственно экономическому развитию общин⁶⁰. При толковании приведенного положения Конституции значимы разъяснения и правовые позиции Конституционного суда ФРГ, отметившего при рассмотрении споров об объеме и пределах компетенции местного самоуправления самостоятельность регламентации вопросов местного значения, гарантированную Конституцией ФРГ и определенную конституцией соответствующей земли⁶¹. При этом обращено особое внимание на то, что сфера местных задач не может быть определена четкими, универсальными и единообразными характеристиками для всей территории Германии, а формальное несоответствие компетенций местного самоуправления в землях не образует противоречия, а должно пониматься как структурная особенность федеративной системы, объединяющей территории с изначально разным уровнем и потенциалом социально-экономического и политического развития. Специально отмечено, что неприкосновенность и гарантированность компетенции местного самоуправления являются институциональной гарантией (*Institutionelle Bestandsgarantie*) муниципалитетов. В основу ведущих критериев оценки соответствия объема компетенции

⁵⁹ Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Berlin, 2001. S. 4.

⁶⁰ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland // <https://www.bundestag.de/gg>

⁶¹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 21. November 2017–2 BvR 2177/16, Rn. 1–150 // http://www.bverfg.de/e/rs20171121_2bvr217716.html

муниципалитетов вопросам местного значения положено несколько взаимосвязанных критериев: соотнесение проверяемого объема компетенции местного самоуправления историко-правовым традициям функционирования публичной власти на конкретной территории; подтверждение необходимости реализации проверяемых полномочий для решения вопросов местного значения с обоснованием, что при их отпадении или перераспределении полномочия местного самоуправления представят собой пустую бессодержательную оболочку (*Leere Hülle*); по остаточному принципу принимается во внимание и обычная практика закрепления объема полномочий местного самоуправления, принятая в Германии.

В Федеративной Республике Германия во всех сферах государственного сектора инициированы фундаментальные реформы, в том числе и в сфере местного самоуправления⁶². Идея новой модели управления (*good local governance*) концентрируется на децентрализации, конкуренции, клиентоориентированности, ориентирует на необходимость территориальных и функциональных преобразований, учитывающих в том числе цифровизацию управления. Модернизация местного самоуправления в этом направлении предполагает решение двуединой задачи: расширение ассортимента и повышение эффективности предоставления муниципальных услуг, определение идентичности форм и содержания местной демократии. Новые модели государственного управления опираются на принципиально иные принципы и механизмы организации и функционирования публичной власти, субординации и взаимодействия центральных и местных органов власти.

Германское законодательство различает собственную и переданную компетенцию муниципалитетов. Конституция земли Саксония-Анхальт компетенцию муниципалитета определяет в зависимости от территориального уровня. Так, сообщества решают вопросы, отнесенные к их ведению, округа выполняют добровольно принятые

⁶² См.: Kersting N. Die Zukunft der lokalen Demokratie. Modernisierung- und Reformmodelle. Campus Verlag, Frankfurt / New York. 2004. S. 11.

задачи. Собственные задачи муниципалитета, они же обязательные, реализуются самостоятельно и под свою ответственность. На муниципалитет и район могут быть возложены государственные задачи, выполнение которых осуществляется в соответствии с распоряжениями государственного органа⁶³.

Задачи муниципалитетов определяются в соответствии с положениями федеральных законов, которые государство исполняет от имени федерального правительства или для исполнения которых федеральное правительство издает отдельные распоряжения. При осуществлении переданных полномочий муниципалитет обеспечивает кадровый потенциал и ресурсную обеспеченность реализации полномочий, поскольку муниципалитет получает доход в связи с осуществлением возложенных задач. Кроме того, государство возмещает муниципалитету все необходимые расходы, возникшие в связи с исполнением распоряжений. Муниципалитет обязан соблюдать конфиденциальность при осуществлении дел, в случае если соответствующие положения установлены в предписаниях государственного органа.

В земле Баден-Вюртемберг муниципалитеты (муниципалитеты и сельские округа) и муниципальные объединения осуществляют управление собственными делами под свою ответственность в рамках закона. Местные органы власти имеют право и в пределах своих возможностей обязаны самостоятельно выполнять все общественные задачи в своей области⁶⁴.

Поскольку выполнение государственных задач на муниципальном уровне приводит к дополнительной нагрузке на муниципалитеты, государство предоставляет соответствующее финансирование для их реализации. Самостоятельность муниципалитетов гарантируется законодательными положениями об их автономии.

⁶³ Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt // https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Downloads/Rechtsgrundlagen/2020_Landesverfassung_LV.pdf

⁶⁴ URL: <https://www.repetitorium-hofmann.de/pdf/skript-kommunalrecht-baden-wuerttemberg.pdf>

Достижением цели снижения административных барьеров не может быть обосновано сужение или расширение полномочий местного самоуправления точно так же, как и критерии эффективности и экономичности расходования бюджетных средств не могут сами по себе обосновывать закрепление соответствующих полномочий за органами центральной или местной власти, если только перераспределение соответствующих полномочий не приведет к непропорциональному увеличению затрат относительно оптимальности реализации полномочий соответствующим уровнем публичной власти.

Региональное законодательство отдельных правовых систем вводит особые юридические конструкции для обозначения автономии местного самоуправления. Так, Муниципальный кодекс земли Бавария (Свободного государства Бавария) закрепляет понятие «муниципальный суверенитет»⁶⁵, который распространяется на всю муниципальную территорию и население. Муниципалитеты имеют право самостоятельно регулировать свои финансы в рамках установленных законом положений. В частности, они уполномочены взимать налоги в соответствии с законом для покрытия финансовых потребностей, необходимых для выполнения их задач. С этой целью им должно быть гарантировано право взимать собственные налоги и другие сборы в достаточном объеме. Государство должно дополнительно выделять средства в рамках государственного бюджета муниципалитетам для выполнения их задач.

Компетенция муниципалитета не всегда определяется формальными критериями и пределами. Так, согласно положениям ст. 6 Кодекса муниципалитеты имеют право выполнять любые общественные задачи в своей области. Муниципальные задачи подразделяются на собственные и делегированные.

К сфере деятельности общин относятся в первую очередь управление имуществом и предприятиями общины; местное сообщение

⁶⁵ Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung — GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998. (GVBl. S. 796) BayRS 2020–1–1-I // <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGO>

(транспорт), строительство дорог и магистралей; снабжение населения водой, газом и электроэнергией; гарантирование обеспечения продуктами питания; земельное планирование, строительство жилья и его эксплуатация; местная полиция, противопожарная служба; культурная политика (сохранение местных традиций); система образования, включая народное образование, профессиональное образование и обучение взрослого населения; опекунов и благотворительная помощь; местное здравоохранение, консультации для вступающих в брак и консультации для матерей, а также помощь в уходе за грудными детьми; вопросы школьной гигиены и физической подготовки молодежи; общественные купальни; организация похорон; сохранение местных памятников истории и архитектурных сооружений (абз. 2 ст. 11).

В случае возложения на общины государственных задач общинам предоставляются одновременно и необходимые средства для их выполнения. В вопросах собственной сферы деятельности общин федеральная земля следит только за исполнением общинами обязанностей, определенных законом. В вопросах реализации переданной общинам компетенции они подчиняются распоряжениям вышестоящих органов власти. Земля оказывает общинам поддержку при выполнении ими своих задач. Споры по административным вопросам между общинами и землей разрешают административные суды.

Делегированная сфера деятельности муниципалитетов включает все вопросы, которые законом возложены на муниципалитеты для управления от имени государства или других публичных корпораций. Компетентные государственные органы обладают правом издания распоряжений, определяющих порядок реализации делегированных полномочий.

Уставом муниципалитета могут определяться, в частности, порядок использования муниципального имущества и общественных объектов; организация водоснабжения, канализации, удаления отходов, уборки улиц и аналогичных объектов, похоронных бюро и скотобоен; организация подключения к объектам централизованного теплоснабжения и их использования обязательными для вновь застраиваемых

и реконструируемых объектов при условии, что подключение необходимо по особым градостроительным причинам или для защиты от вредного воздействия окружающей среды.

Муниципальный кодекс Нижней Саксонии в главе «Муниципальное самоуправление» определяет общину как основу демократического государства⁶⁶. Община управляет своими делами в рамках закона с целью повышения благосостояния своих жителей. Муниципалитеты являются региональными властями. В пределах своих возможностей муниципалитеты обеспечивают функционирование социальных, культурных и экономических общественных объектов, необходимых для их жителей. Поскольку собственных доходов муниципалитетов не всегда достаточно, государство предоставляет необходимые средства посредством надмуниципального финансового выравнивания. При исследовании финансовой устойчивости муниципалитета необходимо учитывать показатель налоговой устойчивости. К собственной сфере деятельности общины относятся все дела местного сообщества, а также задачи, возложенные на сообщества законом или иными правовыми актами как их собственные. Новые обязанности могут быть возложены на общины только законом.

Индивидуальное конституционное оформление компетенции муниципалитетов в Австрии воплощено в формуле, согласно которой сферу компетенции общины составляют ее собственные полномочия и полномочия, переданные ей Федерацией или землей (ст. 118)⁶⁷. Сфера собственной компетенции общины включает в себя все вопросы, касающиеся включительно или преимущественно местных интересов граждан, входящих в общину, и при условии, что необходимые по этим вопросам меры могут быть приняты общиной в пределах ее территориальных границ. В законах должны быть перечислены те полномочия, которые относятся к сфере собственной компетенции общины.

⁶⁶ Niedersächsische Gemeindeordnung // https://www.umweltonline.de/recht/allgemei/laender/nds/gemo_z1996.htm

⁶⁷ Austria the Federal Constitutional law of 1920 as amended in 1929 as to Law No. 153/2004, December 30, 2004 // https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013.pdf?lang=en

Местное самоуправление в Австрии встроено в систему публичной власти, что подтверждается конституционным закреплением вопросов, относящихся к собственной компетенции общины при выполнении задач публичного управления. Среди указанных вопросов можно выделить: назначение общинных органов; регулирование внутреннего устройства общины; местную полицию безопасности; местную полицию, обеспечивающую порядок при проведении публичных мероприятий; управление транспортными путями внутри общины (местную полицию; полицию по охране местных угодий; местную полицию рынков; местную полицейскую службу здравоохранения, в частности по организации скорой помощи и спасательной службы, а также по организации похоронного дела и кладбищ; полицию нравов; местную строительную полицию, если это не касается зданий, принадлежащих Федерации и служащих публичным целям; местную пожарную полицию; планировку местных территорий; публичные учреждения по внесудебному посредничеству при разрешении конфликтов; добровольную распродажу с аукциона движимого имущества (ч. 3 ст. 118).

Компетенция, передаваемая общине, включает в себя полномочия, которые община должна осуществлять в соответствии с федеральными законами, либо по поручению, либо на основании указаний Федерации, или те полномочия, которые община должна осуществлять в соответствии с законами земли, либо по поручению, либо на основании указаний земли.

Форма государственного устройства и функциональные связи местных и центральных органов власти могут быть отнесены к числу системообразующих факторов, формирующих модели местного самоуправления в странах Европы. Исторически Франция формировалась как централизованное унитарное государство⁶⁸. В государственном строительстве Франции воплощен принцип сочетания

⁶⁸ См.: Деттон Э. Местная администрация Франции. М., 1957; Ведель Ж. Административное право Франции. М.: Прогресс, 1973.

государственного управления и местного самоуправления. Французские конституционалисты отмечают, что изучение правовой конфигурации статуса местной власти ставит три существенных вопроса, речь идет об источниках реализации полномочий, их объеме и модификациях⁶⁹.

Исследование правовых источников функционирования местных органов власти позволяет классифицировать их следующим образом: конституционные, законодательные, иные. До принятия Конституционного закона от 28 марта 2003 г.⁷⁰ единственным положением Конституции Франции, непосредственно регламентирующим статус местных органов власти, была ст. 34, которая предусматривала и до сих пор предусматривает, что закон «определяет основные принципы свободного управления местных коллективов, их компетенции и доходов»⁷¹.

Согласно положениям ст. 72 Конституции Франции территориальными единицами Республики являются коммуны, департаменты, регионы, общины с особым статусом и заморские общины. В случае необходимости конституционные положения допускают создание новой территориальной единицы. Кроме того, Конституционным законом от 28 марта 2003 г. № 2003–276 о децентрализованной организации Республики отменена финансовая опека над территориальными коллективами. Следует отметить, что принцип запрета финансовой опеки над органами местного самоуправления в качестве конституционной ценности был признан Конституционным Советом Франции задолго до конституционных изменений⁷².

В статье 72 Конституции Франции в самом общем виде закреплён принцип субсидиарности, предполагающий осуществление

⁶⁹ См.: Jean-Bernard Auby, Jean-Francois Auby, Rozen Noguellou. Droit des collectivités locales. Presses Universitaires de France — P.U.F., 2008.

⁷⁰ Loi constitutionnelle n°2003–276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République // <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000601882/>

⁷¹ Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 3 / под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. С. 418.

⁷² Décision n° 94–358 DC du 26 janvier 1995 Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire // <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1995/94358DC.htm>

местными органами власти полномочий, которые могут быть наиболее эффективно реализованы на муниципальном уровне. При толковании приведенного положения Конституции значимы разъяснения и правовые позиции Конституционного Совета Франции, отметившего при рассмотрении споров об объеме и пределах компетенции местного самоуправления, что согласно принципу субсидиарности местные и региональные органы власти несут ответственность за принятие решений, которые могут быть наилучшим образом реализованы на их уровне, при этом решение законодателя передать осуществление конкретного полномочия органу государственной власти, а не местному не может быть поставлено под сомнение исключительно на основании того, что на местном уровне полномочие может быть реализовано надлежащим образом. Указанный вопрос следует рассматривать при совокупности факторов: потенциальных возможностей реализации полномочий на соответствующем уровне публичной власти и обеспечения сохранения и охраны исторических и культурных памятников⁷³.

Проблема разграничения полномочий между государственными и муниципальными органами также находит решение в положениях Общего кодекса о территориальных коллективах. Так, в ст. L1111–3 установлено, что распределение и рассредоточение полномочий между коммунами, департаментами и регионами не могут уполномочить одного из этих субъектов учреждать или осуществлять надзор в какой бы то ни было форме над другим⁷⁴.

В действительности распределение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления во Франции не нашло четкого законодательного закрепления. Можно наблюдать конкуренцию компетенции в отношении одного и того же объекта,

⁷³ Décision n° 2005–516 DC du 7 juillet 2005 (Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique) // https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2005516dc/2005516dc.pdf

⁷⁴ Code général des collectivités territoriales // https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070633/LEGISCTA000045199291/#LEGISCTA000045199291

например, вопросы обеспечения водоснабжением признаны не только исключительной компетенцией муниципалитета⁷⁵.

Согласно французскому законодательству местные органы власти осуществляют полномочия по решению задач в социальной и экономической сферах. Традиционно местные органы реализуют полномочия по обеспечению жителей услугами торговли, бытового обслуживания; дорожной деятельности (на дорогах общего пользования), размещению навесных конструкций. В соответствии с положениями Общего кодекса территориальных коллективов коммуны, департаменты и регионы осуществляют полномочия, входящие в их компетенцию (ст. L1111–2).

Законом от 21 февраля 2022 г. № 2022–217 нормы Общего кодекса территориальных коллективов коммуны были дополнены положениями о дифференциации, децентрализации, деконцентрации и о различных мерах по упрощению местной публичной деятельности. В результате законодательных изменений была конкретизирована компетенция местных органов власти. Согласно новациям местные органы оказывают содействие в управлении и планировании территорией; экономическом, социальном, здравоохранительном, культурном и научном развитии; укреплении здоровья; борьбе с дискриминацией; обеспечении равенства между женщинами и мужчинами. В качестве самостоятельной группы законодательно закреплены полномочия по охране окружающей среды; содействию минимизации накопления парниковых газов в атмосфере; участию в обеспечении экологически благоприятных условий жизни населения⁷⁶.

В отдельных европейских странах на законодательном уровне определена зависимость компетенции местного самоуправления

⁷⁵ AJDA, 2004, № 36, dossier special «Les nouvelles libertés et responsabilités locales» // https://actu.dalloz-etudiant.fr/fileadmin/actualites/pdfs/FEVRIER_2012/CAABORDEAUX26F2VR2004.pdf

⁷⁶ LOI n° 2022–217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale // <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000045198687/2022-02-23/>

и политического режима. Шведская модель местного самоуправления характеризуется исследователями как система, интегрировавшая государственные и местные органы власти в реализацию концепции государства всеобщего благосостояния⁷⁷. Принцип местного самоуправления закреплён в Конституции Швеции как неотъемлемая часть демократического правления⁷⁸. Закон о местном самоуправлении Швеции не определяет перечень вопросов, решение которых относится к полномочиям местных органов власти. Согласно положениям закона муниципалитеты и окружные советы самостоятельно управляют общественными делами, которые имеют к ним территориальное отношение или затрагивают интересы членов их коммун и которые не входят в исключительную компетенцию государства, другого муниципалитета, окружного совета или какого-либо иного органа⁷⁹. Основная компетенция муниципалитетов сосредоточена на решении вопросов в сфере образования и социальных услуг.

Современный подход к определению компетенции муниципалитета в отдельных государствах базируется на акцентировании различий в понимании функций и полномочий муниципалитетов. Компетенция муниципалитетов предстает как сочетание полномочий, обязанностей и вопросов местного значения. Комбинация указанных структурных элементов компетенции муниципалитета позволяет определить степень его самостоятельности. Кроме того, полномочия местных органов власти не могут рассматриваться в отрыве от решения задач государственного строительства, реализуемых на центральном и региональных уровнях.

⁷⁷ Kjellberg F. Local government and the welfare state reorganisation in Scandinavia. 1988. P. 48

⁷⁸ The Constitution of Sweden the fundamental laws and the Riksdag act // <https://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument—lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf>

⁷⁹ Local Government Act // <https://www.government.se/49b736/contentassets/9577b5121e2f4984ac65ef97ee79f012/the-swedish-local-government-act#:~:text=Local%20self%2Dgovernment%20is%20a,Charter%20of%20Local%20Self%2DGovernment.>

Учитывая различные системы организации местной власти, можно выделить ряд общих знаменателей, имеющих решающее значение для анализа компетенции муниципалитета. Как правило, принцип местного самоуправления закреплён в конституции или специальном законе; государством признаётся общий характер полномочий местных органов власти; функции местного самоуправления закреплены законом; органы местного самоуправления обладают регулируемыми полномочиями по реализации собственных полномочий, в том числе правом устанавливать местные налоги; на законодательном уровне установлен государственный контроль за деятельностью местных органов власти.

Анализ опыта исторического развития местного самоуправления в различных юрисдикциях позволяет считать обоснованным следующее положение: компетенция муниципалитетов может быть определена и реализована только при нормативной конкретизации вопросов местного значения, установления полномочий местного самоуправления для их решения, формирования материальной базы для функционирования местного самоуправления. Отсутствие самостоятельной компетенции, ресурсов для реализации собственных полномочий превращает муниципалитет в агента государственной власти, посредника-исполнителя государственных задач. В основу организации и деятельности местного самоуправления положен принцип самостоятельности. Степень самостоятельности местного самоуправления не определяется универсальным и единообразным набором полномочий, а зависит от нескольких взаимосвязанных факторов: 1) автономия и отсутствие вертикальной подчиненности и подотчетности органам государственной власти; 2) самостоятельность статуса органов местной власти в системе публичной власти; 3) отсутствие дублирования и коллизий полномочий органов государственной и местной власти; 4) разделение федеральной и муниципальной собственности как двух самостоятельных форм права собственности; 5) нормативное закрепление предмета и пределов государственного контроля и надзора за деятельностью местного

самоуправления; 6) нормативная определенность оснований и целеполагания передачи государственных полномочий местному самоуправлению с установлением ответственности органов государственной власти за сброс и распыление собственной компетенции и ее необоснованное возложение на органы местного самоуправления.

§ 3. Компетенция муниципалитетов в правовых позициях Европейского Суда по правам человека

По своему существу и назначению местное самоуправление представлено в качестве способа и условия реализации основных социальных, политических и экономических прав человека и гражданина и в этом смысле является необходимым для осуществления прав на участие в управлении государством⁸⁰. Этому в полной мере соответствует порядок, установленный Конституцией РФ. Однако необходимо учитывать, что такое понимание местного самоуправления отражает не национальные особенности развития права в конкретной правовой системе, а международный стандарт (эталон) включения местного самоуправления в структуру публичной власти.

Европейская хартия местного самоуправления понимает под ним «право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения». Данное право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму

⁸⁰ См.: Имплементация решений Европейского Суда по правам человека в российской правовой системе: концепции, правовые подходы и практика обеспечения: монография / Т. Я. Хабриева, А. Я. Капустин, А. И. Ковлер и др.; под общ. ред. В. В. Лазарева. М.: ИЗиСП; Норма; ИНФРА-М, 2019; Нанба С. Б. С. 323–334.

или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом (ст. 3 Хартии)⁸¹.

Среди основных прав и свобод человека, закрепленных Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 года (далее — Конвенция), право на осуществление местного самоуправления не закреплено. В российской науке исследовались проблемы международно-правовой защиты применительно к праву на осуществление местного самоуправления⁸².

Как представляется, право на осуществление местного самоуправления следует понимать с учетом специфики местного самоуправления как явления многогранного, представляющего собой форму народовластия, уровень публичной власти, основу конституционного строя, институт организации и предоставления услуг населению.

Следует учитывать, что правом на местное самоуправление обладает специфический, консолидированный субъект — объединение граждан — и данное право по своей природе является коллективным. Дискуссия относительно природы и содержания права местного самоуправления не нова, однако актуальна в современных условиях. По-прежнему не определены механизмы реализации и защиты права местного самоуправления.

Дискуссия относительно данного тезиса продолжается. Следует согласиться с Е. В. Гриценко в том, что «только местное сообщество рассматривается в качестве субъекта права на создание в пределах соответствующей территории муниципального образования, на определение в нем структуры органов местного самоуправления, на проведение муниципально-территориальных преобразований»⁸³. В особом

⁸¹ Европейская хартия местного самоуправления // СПС «КонсультантПлюс».

⁸² См.: Шугрина Е. С. Возможность обращения в межгосударственные органы за защитой муниципальных прав // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13. С. 28; Свирин Ю. А. Конституционно-правовые гарантии местного самоуправления в России. М., 2004. С. 109.

⁸³ Гриценко Е. В. Муниципальная реформа в фокусе решений Конституционного Суда России: новое в материально-правовых и процессуальных подходах // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 43–71.

мнении судьи Конституционного Суда РФ В. Н. Витрука указывается на необходимость конкретизации содержания права на осуществление местного самоуправления: «Провозглашается ли это право как общий принцип — учитывая, что защита осуществляется компетентными органами на основании статьи 125 Конституции Российской Федерации и соответствующих положений Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», — или же данное право означает, что само муниципальное образование может обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации как «объединение граждан» в порядке статьи 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»?»⁸⁴

Данный вопрос остается открытым. Юридической науке еще предстоит решить проблему, касающуюся возможности реализации коллективного права на осуществление местного самоуправления, предложив соответствующий порядок и механизм реализации, отличный от осуществления права конкретным гражданином.

Пока же граждане реализуют свое конституционное право на участие в осуществлении местного самоуправления путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Однако это показывает реализацию только права граждан, но не непосредственно местного самоуправления, которое является субъектом права, а значит, законом должны быть регламентированы механизмы осуществления его прав и обязанностей.

В связи с этим исследование позиций Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ), связанных с реализацией прав на справедливое судебное разбирательство; на эффективное средство правовой защиты,

⁸⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева» // СПС «КонсультантПлюс».

свободы собраний и объединений, позволяет вывести некоторые контуры в регулировании местного самоуправления.

Природа органов местного самоуправления в объективе позиций Суда. Функциональное предназначение местных органов власти отражено в отдельных решениях Суда. ЕСПЧ отмечает, что термин «государственная организация» применяется к любым органам, осуществляющим «государственные, публичные функции»: ими могут выступать местный орган власти⁸⁵, региональный орган власти, муниципалитет⁸⁶. Более конкретизированно такой статус определяется следующими взаимосвязанными факторами: правовой статус органа; характер его деятельности; степень автономии⁸⁷. Местные органы власти отождествляются с органами государственной власти в связи с выполнением публичных, государственных функций. Такая позиция нашла отражение в том числе в признании Управления социальной защиты в Российской Федерации государственной организацией⁸⁸. Местный орган власти, любые государственные органы власти не обладают правом подачи через физических лиц, представителей в ЕСПЧ, в том числе по причине определения муниципалитета субъектом публичного права, основное функциональное предназначение которого состоит в обеспечении нужд местного населения⁸⁹.

⁸⁵ Case of radio France and others v. France (Application no. 53984/00), Strasbourg 30 March 2004 // [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22fulltext%22:\[%22%5C%22C ASE%20OF%20RADIO%20FRANCE%20AND%20OTHERS%20v.%20FRANCE%5C%22%22\],%22itemid%22:\[%22001-61686%22\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22fulltext%22:[%22%5C%22C ASE%20OF%20RADIO%20FRANCE%20AND%20OTHERS%20v.%20FRANCE%5C%22%22],%22itemid%22:[%22001-61686%22]%7D)

⁸⁶ Case of López Ostra v. Spain (Application no. 16798/90), Strasbourg, 09 December 1994 // [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:\[%22001-57905%22\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:[%22001-57905%22]%7D); Case of Winterstein and others v. France, Strasbourg, 17 October 2013 // [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:\[%22001-127539%22\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:[%22001-127539%22]%7D)

⁸⁷ Ärztekammer für Wien and Dörner v. Austria (application no. 8895/10) // <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-5301716-6599004&filename=Judgments%20of%2016.02.16.pdf>

⁸⁸ См., например, окончательное решение ЕСПЧ от 16 сентября 2004 г. «По вопросу приемлемости жалобы № 24669/02 «Галина Петровна Герасимова (Galina Petrovna Gerasimova) против Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸⁹ См.: Решение ЕСПЧ от 23 марта 2010 г. по делу «Дешемалты Беледиеси (Dosemealti Belediyesi) против Турции» (жалоба № 50108/06) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2010. № 9.

Право на свободные выборы. Статья 3 Конвенции предусматривает обязанность проведения с разумной периодичностью свободных выборов путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти. Так, руководитель Кондинского районного отделения КПРФ В. Малышев обратился в ЕСПЧ с заявлением о том, что реформа местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе нарушает конституционные права жителей в связи с тем, что на местном уровне выборы главы города или поселения осуществляются путем делегирования депутатов в состав представительных органов. От законодательного регулирования всенародных прямых выборов, а также института сити-менеджеров в округе решили отказаться. Дело в том, что российское законодательство предусматривает многовариантность при наделении главы муниципального образования полномочиями и формировании представительного органа местного самоуправления. В российском законодательстве установлены рамочные модели, из числа которых субъект Российской Федерации вправе выбирать наиболее оптимальный для себя⁹⁰. Представительный орган городского округа с внутригородским делением формируется из состава представительных органов внутригородских районов либо избирается на муниципальных выборах. Глава муниципального образования может избираться на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В субъектах Российской Федерации приняты законы, в соответствии с которыми, например, глава городского округа избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией

⁹⁰ См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию⁹¹, либо глава городского округа, муниципального района избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию⁹². Глава местной администрации назначается на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом городского округа с внутригородским делением. При этом норма представительства депутатов внутригородского района в представительном органе соответствующего городского округа определяется законом субъекта Российской Федерации.

Увеличение числа моделей формирования представительных органов и способов наделения полномочиями глав муниципальных образований направлено на конкретизацию требований к организации и осуществлению местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, учитывающих исторические и иные местные традиции и особенности отдельной территории.

В позиции Конституционного Суда РФ⁹³ указывается, что «на первичном (базовом) территориальном уровне местного самоуправления по смыслу Конституции Российской Федерации в ее нормативно-доктринальном толковании Конституционным Судом Российской Федерации недопустимо установление отличного от прямых

⁹¹ См., например: Закон Республики Карелия от 30 сентября 2014 г. № 1835-ЗРК (ред. от 25 июля 2016 г.) «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов и избрания глав муниципальных образований и о сроках полномочий органов местного самоуправления в Республике Карелия» // Собрание законодательства Республики Карелия. 2014. № 9. Ст. 1558; Закон Республики Калмыкия от 18 ноября 2014 г. № 85-V-3 «О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Республики Калмыкия и порядке формирования представительных органов муниципальных образований и о сроках полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Республики Калмыкия» // См.: Закон Республики Хакасия от 3 июля 2014 г. № 60-ЗРХ «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов Республики Хакасия и избрания глав муниципальных образований Республики Хакасия» // Хакасия. 2014. № 130.

⁹³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // СПС «КонсультантПлюс».

муниципальных выборов способа формирования представительного органа, а также по общему правилу недопустимо введение законом безальтернативного способа замещения должности главы муниципального образования». При этом законодатель субъекта Российской Федерации может использовать свое правомочие по осуществлению правового регулирования в данной сфере таким образом, чтобы допустить установление муниципальными образованиями в своих уставах любого из предусмотренных для них законом способов замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления.

Данная правовая позиция отражает статус и роль местного самоуправления в системе публичной власти, а также баланс государственного и самоуправленческого начала в его организации.

Ответственность по обязательствам муниципальных унитарных предприятий; финансовая несостоятельность местных органов. Рассматривая проблематику ответственности муниципальных унитарных предприятий, М. А. Филатова указывает, что «в отношении вопроса об ответственности государства за неисполнение судебного решения, вынесенного по иску муниципальных унитарных предприятий, Суд в настоящее время придерживается индивидуализированного подхода. Признавая, что с формально-юридической точки зрения унитарные предприятия пользуются значительной степенью институциональной и имущественной автономии, Суд анализирует фактический уровень контроля таких предприятий их собственником в конкретном деле, чтобы прийти к выводу о том, отвечает ли государство или муниципальное образование за неисполнение таким предприятием его обязательств»⁹⁴.

Практика ЕСПЧ не только не проводит последовательных различий между органами государственной власти и местного самоуправления, по существу бесосновательно отождествляя государственную

⁹⁴ Филатова М. А. Совершенствование внутригосударственных средств правовой защиты в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека. М., 2015. С. 233.

и муниципальную власть, но и в отрыве от норм и принципов национального закона произвольно расширяет пределы ответственности государства по обязательствам государственных и муниципальных предприятий-несобственников, основанных на особом вещном праве хозяйственного ведения. Поводом для чрезмерно широкого и неоснованного на национальном законе понимания ЕСПЧ пределов ответственности государства по обязательствам унитарных предприятий, основанных на государственной или муниципальной собственности, явились жалобы против Российской Федерации касательно продолжительного неисполнения судебных решений, вынесенных в их пользу по делам о взыскании с муниципальных властей задолженностей по заработной плате, присужденных заявителям по делам против обанкротившихся муниципальных унитарных предприятий. Так, заявители жаловались на продолжительное неисполнение судебных решений, вынесенных в их пользу по делам о взыскании с муниципальных властей задолженностей по заработной плате⁹⁵, присужденных заявителям по делам против обанкротившихся муниципальных унитарных предприятий. Власти Российской Федерации утверждали, что рассматриваемое муниципальное предприятие является коммерческим предприятием, которое действует независимо от органов власти, и государство не может нести ответственность по долгам муниципального унитарного предприятия. И в этом случае безотносительно к нормам национального права ЕСПЧ руководствовался собственным мнением, согласно которому действующее законодательство Российской Федерации не предоставляет унитарным предприятиям ту степень институциональной и оперативной независимости, которая освобождала бы государство от конвенционной ответственности по долгам таких предприятий⁹⁶. В целях решения вопроса об ответственности

⁹⁵ См.: Постановление ЕСПЧ от 23 апреля 2015 г. «Ким и Рындина (Kim and Ryndina) против Российской Федерации» (жалобы № 22094/05 и 20813/08) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2017. № 11 (185).

⁹⁶ См.: Постановление ЕСПЧ от 9 октября 2014 г. «Дело «Лисейцева и Маслов (Liseytseva and Maslov) против Российской Федерации» (жалобы № 39483/05 и 40527/10) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2015. № 3 (153).

государства по долгам унитарных предприятий ЕСПЧ считает необходимым установить, осуществлялись ли и если да, то каким образом предусмотренные внутригосударственным законодательством расширенные полномочия по контролю со стороны органов власти. ЕСПЧ отмечает, что муниципальное предприятие было создано для оказания услуг по отоплению и ремонту муниципального жилья. В деле «Лисейцева и Маслов против Российской Федерации» ЕСПЧ постановил, что институциональная связь таких предприятий с администрацией дополнительно усиливалась в силу особого характера их деятельности. Степень реального контроля государства за муниципальным предприятием была продемонстрирована тем фактом, что местные органы власти по своему усмотрению распоряжались его имуществом. В итоге ЕСПЧ пришел к выводу о том, что муниципальное предприятие не обладает достаточной институциональной и оперативной независимостью от муниципальных органов власти. Соответственно, муниципальные власти, а следовательно, власти государства-ответчика несут конвенционную ответственность перед заявителем по долгам муниципального предприятия. ЕСПЧ исходит из позиции, что в силу закона государство или местные органы власти несут субсидиарную ответственность по любым долгам и обязательствам муниципального унитарного предприятия. В ряде решений Суд признал, что долги российских государственных и муниципальных учреждений должны рассматриваться как государственные⁹⁷. Укрепление такого подхода ЕСПЧ означает не только изоляцию выводов суда от российского права, регламентирующего условия виды имущественной ответственности государства по обязательствам перед резидентами — гражданами и юридическими лицами, но и неразделение

⁹⁷ См. постановление ЕСПЧ по делу «Яворивская против Российской Федерации» (*Yavorivskaya v. Russia*) от 21 июля 2005 г., жалоба № 34687/02; решение ЕСПЧ по делу «Герасимова против Российской Федерации» (*Gerasimova v. Russia*) от 16 сентября 2004 г., жалоба № 24669/02, постановление ЕСПЧ по делу «Герасимова против Российской Федерации» (*Gerasimova v. Russia*) от 13 октября 2005 г., жалоба № 24669/02; постановление ЕСПЧ по делу «Погоуляев против Российской Федерации» (*Pogulyayev v. Russia*) от 3 апреля 2008 г., жалоба № 34150/04.

государственной и муниципальной власти при отождествлении муниципальной власти с государственной, что на деле демонстрирует непонимание сущности местного самоуправления.

Оторванность подходов ЕСПЧ в понимании местного самоуправления от национального закона государства, определяющего его формы, проявляется и в других аспектах. В деле «(V.K.) против Российской Федерации» заявитель обжаловал жестокое обращение в детском саду со стороны воспитателей и отсутствие эффективного расследования данного обстоятельства. Исследуя вопрос о юридических формах создания детских садов в Российской Федерации, Суд отмечает, что детские сады в Российской Федерации создаются как отдельные юридические лица в форме государственных или муниципальных учреждений. Такие учреждения тесно связаны экономически и институционально государственными и местными органами власти. В частности, их оборудование и имущество принадлежат государству или местным органам власти; они получают государственное или муниципальное финансирование и обязаны соблюдать правовые ограничения при использовании их активов и имущества.

Суд приходит к выводу, что государственные и муниципальные детские сады оказывают государственные услуги, их образовательная и экономическая независимость существенно ограничена государственным регулированием и перманентными государственными проверками. В соответствии с законодательством Российской Федерации ответственность детского сада, а через него ответственность государства возникает в результате действий или бездействия воспитателей, совершенных при исполнении ими своих функций. ЕСПЧ считает, что вышеуказанных факторов достаточно, чтобы установить, что при исполнении своих обязанностей воспитатели государственных или муниципальных дошкольных учреждений могут рассматриваться в качестве государственных агентов⁹⁸.

⁹⁸ См.: Постановление ЕСПЧ от 7 марта 2017 г. «Дело «В.К. (V.K.) против Российской Федерации» (жалоба N 68059/13) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2017. № 7 (181).

Следует отметить, что практика ЕСПЧ идет по пути непризнания финансовой несостоятельности местных органов власти как основания их освобождения от исполнения обязанностей по решению вопросов местного значения. Так, постановлением ЕСПЧ⁹⁹ была признана несостоятельной ссылка на невозможность взыскания задолженности с местного органа власти по причине его несостоятельности. При рассмотрении дела суд пришел к выводу, что местный орган не может ссылаться на дефицит бюджета и иные финансовые трудности как на основания неисполнения обязанности по решению вопросов местного значения независимо от размера задолженности и вступления в законную силу судебных актов о ее взыскании. При разрешении спора орган местного самоуправления признан должником, несущим обязательства по возмещению убытков, если таковые были вызваны уклонением органа местного самоуправления от исполнения денежных обязательств.

В свете приведенных обстоятельств возможно выделить правовую позицию ЕСПЧ о сущности местного самоуправления. Во-первых, при оценке данного демократического института во внимание принимается соответствие компетенции деятельности местных органов власти. Во-вторых, органы местного самоуправления в силу осуществления публичных функций, наличия тесных институциональных и экономических связей с государством отождествляются только с органами публичной, но не государственной власти. В-третьих, при раскрытии содержания компетенции органов местного самоуправления указывается на ее производный характер и публично-правовую природу полномочий органов местного самоуправления. Однако явным недостатком подходов ЕСПЧ к природе местного самоуправления можно считать правовую неопределенность статуса органов местного самоуправления в системе публичной власти, ибо лишенное конкретики отождествление местного самоуправления с агентом государственной

⁹⁹ См.: Информация о постановлении ЕСПЧ от 24 сентября 2013 г. по делу «Де Лука (De Luca) против Италии» (жалоба № 43870/04) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2014. № 1.

власти делает невозможным разграничение компетенции местного самоуправления и государственной компетенции, в то время как их соотношение раскрывается через принадлежность к разным уровням системы публичной власти.

§ 4. Состояние, проблемы и перспективы правового регулирования компетенции муниципальных образований в России

Местное самоуправление является важнейшим и самостоятельным институтом публичной власти, представляет собой часть структуры государства как политико-территориального образования. Юридическая идентификация местного самоуправления требует выработки специальных подходов к определению его компетенции. Содержание и задачи местного самоуправления в значительной мере обособлены и самостоятельны, но при этом не изолированы от компетенции органов государственной власти, сохраняя взаимосвязь с приоритетами государственной политики страны. Требуется определить системообразующие факторы формирования компетенции муниципального образования, условия и пределы ее обособленности.

В российской юридической литературе распространен подход, рассматривающий компетенцию местного самоуправления по образцу компетенции органов государственной власти. Однако его принятие нивелирует самостоятельность местного самоуправления, делая неопределенным соотношение функционала и целеполагания центральных и местных органов власти. Формальное наличие нормативно определенной компетенции у местного самоуправления и органов государственной власти без анализа ключевых содержательных различий ее наполнения не может быть представлено как их сходство.

В контексте рассматриваемых проблем уместно указать на неразработанность в теории публичного права как общей теории компетенции, так и ее специфики применительно к местному самоуправлению.

Круг обсуждаемых вопросов нередко замыкается авторскими подходами к определениям компетенции, в результате остаются невыясненными и непонятыми проблемы соотношения полномочий, правомочий, обязанностей как ключевых характеристик деятельности органов местного самоуправления. Необходимо также обозначить индивидуальные предпосылки формирования компетенции местного самоуправления. Представляется возможным рассмотреть каждый из обозначенных вопросов в отдельности.

Предпосылки формирования и нормативного закрепления компетенции местного самоуправления. Следует признать, что компетенция является стержневой категорией юриспруденции. Концептуально рассматриваемая категория многообразна и подвижна. Границы ее правового регулирования зависят от разного рода определяющих факторов в соответствующих социально-экономических и политико-государственных условиях. В историческом обозрении возможно наблюдать динамику наполнения и функционал компетенции как показателя степени и объема политико-правовой самостоятельности субъекта публичной власти¹⁰⁰. Попытки исследователей, связанные с разработкой универсальной формулы компетенции, сравнивают с «поиском святого Грааля»¹⁰¹.

В российской и зарубежной доктрине публичного права сформированы различные подходы к определению компетенции и комбинации ее структурных элементов. Понятие «компетенция» используется при характеристике государства¹⁰², органа государственной власти, муниципалитета¹⁰³, территориального коллектива¹⁰⁴.

При определении границ компетенции СССР было предложено исходить из целей и мотивов, положенных в основу создания единого

¹⁰⁰ См.: Черниловский З. М. Всеобщая история государства и права. М.: Юрист, 1999.

¹⁰¹ Perlín M. L., Champine P. R., Długacz H. A., Connell M. A. Competence in the law. Hoboken, New Jersey, 2008. P. 29.

¹⁰² См.: Webster's Encyclopedic Unabridged. Dictionary of English Language. Gramercy books. New York/Avenel, New Jersey. 1996. P. 300.

¹⁰³ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

¹⁰⁴ См.: Donier V.

союзного государства¹⁰⁵. В этом разрезе компетенция определялась совокупностью предметов ведения (сфер руководства) и полномочий, установленных в законодательстве¹⁰⁶. Компетенция органа государственной власти складывалась из перечня вопросов, отнесенных к его ведению, объема полномочий, позволявшего осуществлять «властные действия административно-распорядительного или правоохранительного, а иногда и нормоустановительного характера»¹⁰⁷. В науке государственного управления компетенция идентифицировалась совокупностью элементов (цель, функция, задача, полномочие), которые позволяли определить назначение и роль соответствующего органа в структуре управления¹⁰⁸.

С течением времени положения теории компетенции были развиты и упорядочены, что позволило представить и обосновать общее определение компетенции как «законно возложенный на уполномоченный субъект объем публичных дел»¹⁰⁹. В структуре компетенции выделены: «нормативно установленные цели; предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия; властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действий; ответственность за их неисполнение»¹¹⁰.

Понятие компетенции конкретизировано и уточнено в доктрине муниципального права. Исследуя предмет муниципального права, В. И. Васильев отмечал, что «нормы муниципального права определяют компетенционный статус муниципальных образований и органов местного самоуправления»¹¹¹. Применение теории компетенции в отношении муниципального образования позволило выделить

¹⁰⁵ См.: Шафир М. А. Компетенция СССР и союзной республики. М.: Наука, 1968. С. 42.

¹⁰⁶ См.: Советское государственное право / отв. ред. Е. И. Козловой. М., 1983. С. 451.

¹⁰⁷ Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М.: Горюиздат, 1961. С. 239.

¹⁰⁸ См.: Бачило И. Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы. М.: Наука, 1984. С. 103.

¹⁰⁹ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2005. С. 55.

¹¹⁰ Там же. С. 56.

¹¹¹ Васильев В. И. О предмете муниципального права // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 23–35.

в ее структуре вопросы местного значения, полномочия реализации вопросов местного значения и переданные государственные полномочия¹¹².

Вместе с тем в российском законодательстве отсутствует понятие «компетенция». Его нехватка ощущается одновременно на центральном и местном уровнях власти. Применительно к задачам решения вопросов местного значения правовая определенность позволит отразить сущность местного самоуправления в России и наиболее эффективно осуществлять полномочия органов местного самоуправления по вопросам местного значения. В связи с этим согласимся с мнением о том, что «категория «компетенция местного самоуправления» позволяет и заставляет видеть взаимосвязь реальных общественных отношений и права. Как отмечается, еще одним аргументом в пользу ее использования является то, что применительно к Федерации, ее субъектам понятие «компетенция» широко и успешно используется. Без использования названной категории невозможно ни закрепить, ни распределить власть по вертикали «Федерация — субъект — местное самоуправление»»¹¹³.

Подходы российского права к восприятию значения компетенции во многом ориентированы на подходы международного права. Российская Федерация ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления 1985 года, которая служит образцом демократического устройства местного самоуправления. Тем самым Российская Федерация признает в качестве обязательных для себя международно-правовые стандарты в области местного самоуправления. Хартия обособляет в самостоятельной статье положения, регламентирующие сферу компетенции местного самоуправления. В частности, закреплено, что «органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен

¹¹² См.: Колюшин Е. И. Муниципальное право России. Курс лекций. М.: Норма, 2008. С. 192.

¹¹³ Там же. С. 191.

из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти» (абз. 2 ст. 4)¹¹⁴. В структуре компетенции местного самоуправления Хартия выделяет собственные, публичные и делегированные полномочия.

Модельный закон СНГ «Об общих принципах организации местного самоуправления» определяет компетенцию через категории вопросы местного значения и предметы ведения¹¹⁵. Законодательный подход установления компетенции местного самоуправления в государствах СНГ различен, и ее содержание конкретизируется, в частности, характеристикой задач муниципалитета и полномочий органов местного самоуправления¹¹⁶, компетенцией (полномочиями) маслихатов¹¹⁷, принципами установления вопросов местного значения, иных функций, полномочий органов местного самоуправления, делегированных государственных полномочий¹¹⁸; правом самостоятельно и свободно решать вопросы местного значения и осуществлять часть государственных дел во имя интересов местного населения¹¹⁹.

При отсутствии законодательного закрепления понятия компетенции местного самоуправления в арсенале российского законодательства имеется ценный опыт регламентации понятия компетенции органа государственной власти. Так, компетенция органа государственной власти определялась совокупностью полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией РФ и принятыми в соответствии с Конституцией

¹¹⁴ Европейская хартия местного самоуправления // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹⁵ См.: Постановление № 43–11 Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ «О новой редакции модельного закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹⁶ См.: Закон Республики Армения от 5 июня 2002 г. № ЗР-337 «О местном самоуправлении» // БД «Законодательство стран СНГ».

¹¹⁷ См.: Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» // БД «Законодательство стран СНГ».

¹¹⁸ См.: Закон Кыргызской Республики от 15 июля 2011 г. № 101 «О местном самоуправлении» // БД «Законодательство стран СНГ».

¹¹⁹ См.: Закон Азербайджанской Республики от 2 июля 1999 г. № 698-IQ «О статусе муниципалитетов» // БД «Законодательство стран СНГ».

РФ конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации¹²⁰. Такой подход представляет безусловный доктринальный и практический интерес.

Состав компетенции муниципального образования. При многообразии подходов исследователей и многоаспектности проблем правового регулирования компетенции публичной власти как важнейшего и определяющего ее института в правовой доктрине не сложилось четких и общепринятых представлений относительно правовой природы элементов компетенции, ее соотношения с правами и обязанностями субъектов публичной власти. Обратимся к специфике теории компетенции применительно к местному самоуправлению.

Преимущественно внимание ученых было сосредоточено на определении компетенции органов государственной власти и попытках экстраполяции этих подходов на определение содержания компетенции местного самоуправления, в то время как предпосылки и цели формирования компетенции местного самоуправления принципиально отличаются от задач государственного строительства.

Традиционно в структуре компетенции местного самоуправления выделяют предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления. В доктрине публичного права предметы ведения раскрываются такими характеристиками, как «круг вопросов, обусловленных осуществлением местного самоуправления, его задачами и целями, местом и ролью в осуществлении власти народа»¹²¹; направления деятельности субъекта управления, конкретизируемые в определенных полномочиях¹²²; вопросы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, а также иные вопросы,

¹²⁰ См.: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹²¹ Кутафин О.Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Проспект, 2007. С. 470.

¹²² См.: Васильев В. И. Муниципальное право России: учебник. М.: Юстицинформ, 2008. С. 436.

не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации¹²³; сферы (области) общественных отношений, отнесенные к компетенции муниципальных образований, в рамках которых субъекты местного самоуправления данных муниципальных образований могут принимать определенные решения, совершать иные юридически значимые действия¹²⁴.

Законодательный опыт регламентации предметов ведения местного самоуправления демонстрирует исключительный характер их установления, например, к ведению муниципальных образований относились вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления¹²⁵.

Представленные доктринальные подходы и отдельные практические образцы позволяют выявить упущения и недостатки законодательной регламентации предметов ведения муниципального образования. Переданные государственные полномочия, в реализации которых могут принимать участие органы местного самоуправления, относятся соответственно к предметам ведения либо Российской Федерации, либо субъектов Российской Федерации, либо к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации. При этом они не могут одновременно относиться и к предметам ведения муниципальных образований. То есть не происходит объединения или слияния компетенций между органами государственной и муниципальной власти, задействованными оказываются механизмы делегирования, которые используются, но не в достаточной степени

¹²³ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ. соч.

¹²⁴ См.: Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2006. С. 87.

¹²⁵ См.: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (документ утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

регламентированы российским правом в части определения круга передаваемых полномочий и механизма их осуществления, принципов государственного и муниципального управления. Важно подчеркнуть, что органы местного самоуправления лишь участвуют в осуществлении переданных им государственных полномочий. Без учета этих обстоятельств окажется не реализуемой сама концепция разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями осуществления публичной власти.

Законодательством регламентирована особая сфера осуществления местным самоуправлением возложенных полномочий органов государственной власти. Только на первый взгляд может показаться, что передача полномочий органами государственной власти местным расширяет объем их компетенции и непосредственно сами предметы ведения. В действительности этого не происходит, поскольку при осуществлении возложенных государственных полномочий местное самоуправление только реализует переданную компетенцию не как свою собственную, а в силу возложенных полномочий и обязанности. То есть при передаче государственных полномочий заведомо не происходит расширения предмета ведения местного самоуправления, а реализуется функция их административного перераспределения, последствия и формы которого не могут рассматриваться по аналогии с частноправовыми моделями агентирования или поручения. Кроме того, возложение государственных полномочий на местное самоуправление не должно являться открытой возможностью, в законодательстве должны быть четко определены исключительные допустимые основания возложения государственных полномочий на местное самоуправление с обязательным определением источников дополнительного финансирования — нарушение указанных требований должно влечь ничтожность административного акта о возложении государственной компетенции на местное самоуправление. На всех этапах и стадиях администрирования требуется четкое разграничение собственно полномочий органов местного самоуправления и переданных им полномочий органами государственной власти

в механизмах реализации компетенции, осуществлении контрольно-надзорных полномочий, проверки финансовой дисциплины.

Приведенные обстоятельства актуализируют значимость выявления корреляционных связей предметов ведения и вопросов местного значения муниципального образования. Российское законодательство определяет вопросы местного значения как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. 7 мая 2009 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно¹²⁶. Вопросы местного значения, в первую очередь, определяют сферы жизнедеятельности населения, в рамках которых реализуются полномочия органов местного самоуправления. Термин «жизнеобеспечение» весьма многогранен и применить его к функциональному назначению местного самоуправления позволяет указание на его непосредственное осуществление. Вопросы непосредственного жизнеобеспечения, как правило, связаны с оказанием или организацией предоставления социальных услуг данному гражданину или группе граждан, проживающим в соответствующем муниципальном образовании¹²⁷. При анализе сущности вопросов местного значения также подчеркивается, что их финансовое обеспечение осуществляется именно за счет собственных средств местных бюджетов¹²⁸.

Закрепляя двухуровневую систему местного самоуправления, Федеральный закон № 131-ФЗ наряду с вопросами местного значения вводит определение вопросов местного значения межпоселенческого

¹²⁶ СПС «КонсультантПлюс».

¹²⁷ См.: Васильев В. И. О функциональном назначении местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 7. С. 15.

¹²⁸ См.: Мадьярова А. В. Предметы ведения муниципальных образований и полномочия органов местного самоуправления: попытка системного анализа // СПС «КонсультантПлюс».

характера. Под ними понимается часть вопросов местного значения, решение которых в соответствии с указанным законом и муниципальными правовыми актами осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления муниципального района самостоятельно.

Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет вопросы местного значения применительно к каждому виду муниципального образования (городское, сельское поселение; муниципальный район; муниципальный, городской округ; внутригородской район). В научной литературе введение видового многообразия муниципалитетов обосновывалось необходимостью выявления особенностей содержательной составляющей их деятельности¹²⁹.

Ранее российское законодательство в области местного самоуправления устанавливало открытый перечень вопросов местного значения и предоставляло субъектам Российской Федерации возможности по его дополнению на основании законов¹³⁰.

Установленный в действующем законодательстве перечень вопросов местного значения является закрытым. Кроме того, он не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон № 131-ФЗ (ч. 1 ст. 18 Закона). При этом установлены особые изъятия из общей законодательной формулы. Так, законами субъекта Российской Федерации, уставами муниципального района сельского поселения, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района могут определяться иные вопросы местного значения. Кроме того, законами субъектов Российской Федерации могут закрепляться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением

¹²⁹ См.: Васильев В. И. Законодательная основа муниципальной реформы. М.: Формула права, 2005. С. 133.

¹³⁰ См.: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 6) // СПС «КонсультантПлюс».

с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств (ч. 3 ст. 16).

Однако законодательное положение ч. 1 ст. 18 Федерального закона № 131-ФЗ получило дальнейшее развитие. В результате законодательных преобразований возможности субъектов Российской Федерации в определении компетенции муниципальных образований были расширены¹³¹. В частности, в соответствии с законами субъектов Российской Федерации возможно установление дополнительных вопросов местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств (ч. 3 ст. 16).

Российское законодательство устанавливает специальный режим закрепления вопросов местного значения в отношении внутригородской территории города федерального значения (внутригородское муниципальное образование). Круг вопросов местного значения устанавливается на основании закона субъекта Российской Федерации — города федерального значения исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Конституционный Суд РФ неоднократно обращал внимание на то, что правовым статусом городов федерального значения определяется специфика регламентации в том числе муниципальных правоотношений, обусловленная необходимостью сохранения единства городского хозяйства, равно как и иными объективными особенностями городов федерального значения как субъектов Российской Федерации¹³². Кроме того, Конституционный Суд РФ рассматривал

¹³¹ См.: Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 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» // Российская газета. 2014. № 121.

¹³² См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 28 марта 2017 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности части 4.1 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных

введение в законодательный оборот городского округа с внутригородским делением в качестве самостоятельного вида муниципального образования как «дополнительную гарантию гражданам непосредственного участия в решении наиболее тесно связанных с их повседневными нуждами вопросов местного значения и одновременно — механизм осуществления публичной власти, который позволял бы наиболее полным образом выражать общегородские интересы его жителей»¹³³.

Принципиальное значение в развитии местного самоуправления приобретают законодательные изменения после 2014 г. В частности, согласно положениям Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ созданы новые типы муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. В связи с этим двухуровневая модель территориальной организации местного самоуправления распространена на крупные городские округа. В 2017 году, с одной стороны, существенной коррекции подверглось определение городского округа, с другой — введено понятие административного центра городского округа¹³⁴. Напомним, согласно прежней редакции ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ городской округ представлял собой городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют

правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // СПС «КонсультантПлюс».

¹³³ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СПС «КонсультантПлюс».

¹³⁴ См.: Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

полномочия по решению установленных федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района. В действующей же редакции данной статьи городской округ это один населенный пункт или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления (ст. 2)¹³⁵. Анализ приведенных законодательных положений свидетельствует о появлении нового вида муниципального образования, не являющегося городским поселением и обладающего специфическими правовыми характеристиками.

В 2019 году в российское законодательство внесены изменения, направленные на создание нового типа муниципального образования — муниципального округа¹³⁶, представляющего собой несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Создание муниципального округа обосновывалось необходимостью оптимизации территориальной организации местного самоуправления в сельской местности. Практика реализации законодательных положений показывает,

¹³⁵ Указанное определение вызвало широкую дискуссию (см., например: Васильев В. И. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 113; Экспертное заключение на проект федерального закона № 768237-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»», подготовленное Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека.

¹³⁶ См.: Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «СПС КонсультантПлюс».

что муниципальные районы во многих случаях утратили заложенную в концепции Федерального закона № 131-ФЗ сервисную межмуниципальную функцию. При этом сельские поселения при заметном дефиците материальных, финансовых и кадровых ресурсов наделены большим количеством полномочий, осуществление которых необходимо главным образом для городских населенных пунктов. В этих условиях принятие законодательных мер, направленных на совершенствование территориальной организации путем создания муниципального округа, может быть оправданно при наличии объективных условий, делающих востребованной такую форму организации местного самоуправления.

Как представляется, данная форма не должна носить универсальный характер, поскольку Конституция РФ в качестве обязательного уровня местного самоуправления устанавливает именно поселенческий (ч. 1 ст. 131). Что касается иных типов муниципальных образований, то данная конституционная норма указывает на возможность осуществления местного самоуправления и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Введение нового типа муниципального образования без установления его четких критериев может привести к ситуации, при которой в состав муниципального округа будет включено неограниченное число поселений с потерей ими статуса муниципальных образований, что повлечет ликвидацию поселенческого уровня организации местного самоуправления.

Представляется, что новая форма организации местной власти может быть реализована в отношении территорий с низкой плотностью населения с учетом их пространственно-территориальных характеристик, степени концентрации населения и материально-финансовых ресурсов. В отношении иных территорий должны соблюдаться принцип приближенности муниципальной власти к населению и обеспечивающие его реализацию формы территориальной организации местной власти.

Создание новых типов муниципальных образований связано в том числе с перманентным поиском оптимальной модели территориальной

организации местного самоуправления¹³⁷. В перспективе, как представляется, подобная модель должна включать в себя несколько взаимосвязанных элементов:

- 1) всемерный учет динамики социально-экономических, технологических и иных процессов в государстве;
- 2) четкое определение содержания компетенционных основ и территориальных границ деятельности органов публичной власти;
- 3) критерий управляемости территориями, предполагающий учет объемов и характера компетенции органов публичной власти, использование новейших информационных технологий, а также процедур принятия системных решений в рамках территорий и т. п.;
- 4) обеспечение участия граждан и институтов гражданского общества по управлению делами государства и местных территорий (доступности и эффективности участия способствуют профессиональные и иные ассоциации, организации самодельности, общественные и иные советы и т. п., в частности советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации).

В последние годы во многих государствах, особенно в Европе, территориальная организация местного самоуправления подвергается трансформации. Наиболее характерным проявлением этой тенденции является преобразование муниципальных образований путем их объединения. Соответствующие реформы обновили территориальную карту организации местного самоуправления, и меньшие муниципальные единицы объединились в более крупные¹³⁸. В частности,

¹³⁷ См.: Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Эксмо, 2010. С. 129.

¹³⁸ См.: Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. American Political Science Association, 2016 // <https://barometre-reformes.eu/en/trends/>; Ebinger F., Kuhlmann S. & Bogumil J. (2019) Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation, Local Government Studies, 45(1). P. 1–23.

в 2008–2017 гг. в 15 европейских странах были проведены территориальные реформы, в результате которых число муниципалитетов сократилось более чем на 5 000¹³⁹.

Динамика законодательных изменений последних лет в Российской Федерации подтверждает ранее выявленные тенденции по уменьшению численности муниципальных образований, прежде всего сельских поселений, а также по увеличению числа городских округов¹⁴⁰. Конституционный Суд РФ подтверждает наличие объективных тенденций к объединению муниципальных образований в рамках процессов социально-экономической интеграции с историческими и иными местными традициями¹⁴¹.

На необходимость законодательного обеспечения территориальных основ местного самоуправления ориентируют документы, принимаемые на международном уровне. В частности, Европейская хартия местного самоуправления, подчеркивая ценность местного самоуправления как уровня публичной власти, обеспечивающего эффективное и приближенное к гражданам управление, вместе с тем не предполагает универсального распространения содержащихся в ней принципов на все возможные территориальные уровни самоуправления. Каждое государство самостоятельно определяет территориальные уровни организации местной власти.

Закономерным развитием правового регулирования территориальной организации местного самоуправления явились изменения

¹³⁹ См.: Higdem U., Christian Høyer H., Neslein Mønness E., Helge Lesjø J. Changing Attitudes Towards Territorial Municipal Reforms — The Case of Inland Norway. *Lex localis — Journal of local self-government* Vol. 18. No. 2. P. 271–292, April 2020.

¹⁴⁰ См.: Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. — начало 2019 г.). М., 2020. С. 8.

¹⁴¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СПС «КонсультантПлюс».

в Конституцию РФ, внесенные 14 марта 2020 г.¹⁴² Напомним, что в прежней редакции конституционные положения связывали осуществление местного самоуправления с определенными типами муниципальных образований, а именно на территориях городских и сельских поселений. Теперь же виды муниципальных образований, на которых осуществляется местное самоуправление, устанавливаются федеральным законом, а территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ)¹⁴³. В заключении от 16 марта 2020 г. Конституционный Суд РФ пояснил, что данное положение не может рассматриваться как несовместимое с требованиями ст. 12 Конституции РФ, поскольку не предполагает искажения конституционной природы местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению, умаления его самостоятельности по отношению к другим уровням публичной власти в пределах его полномочий, притом что гл. 1 и 2 Конституции РФ не определяют конкретных форм и порядка осуществления местного самоуправления, в том числе не исключают особенностей осуществления публичной власти на отдельных территориях¹⁴⁴.

До принятия Конституции РФ 1993 г. территориальная организация местного самоуправления напрямую была связана с администра-

¹⁴² См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴³ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года / Т. Я. Хабриева, Л. В. Андрюченко, С. Б. Нанба, А. Е. Помазанский; под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2021. С. 338.

¹⁴⁴ См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З «О соответствии положений глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

тивно-территориальным делением Российской Федерации. Конституция РФ в содержательном плане данную связь прервала. В постановлении Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П Суд предусмотрел возможность создания в субъектах Российской Федерации «административно-территориальных единиц, непосредственно входящих» в состав субъекта Федерации, где могут быть образованы представительные и исполнительные органы государственной власти. Уровень, на котором создаются муниципальные образования, по мнению Конституционного Суда РФ, может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации¹⁴⁵.

Кроме того, Конституционный Суд РФ в своих решениях неоднократно указывал на то, что определение территориальных уровней, на которых возможно создание муниципальных образований, относится к ведению субъектов Российской Федерации и может быть различным в зависимости от исторических и иных местных традиций того или иного субъекта Российской Федерации; при этом территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением, перечень территорий муниципальных образований является открытым и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации; вместе с тем определение территориальной основы местного самоуправления должно способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволять решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления¹⁴⁶.

¹⁴⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Российская газета. 1997. № 25.

¹⁴⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда» // СПС «КонсультантПлюс».

Таким образом, организационно-правовые институты «административно-территориальное деление» и «территориальное устройство местного самоуправления», находясь в тесной связи, не являются тождественными. Тем не менее законодатель при регулировании института территориальной организации местного самоуправления оперирует понятиями «сельский населенный пункт», «городской населенный пункт» и др. В связи с этим возникает необходимость раскрыть соотношение таких понятий, как «сельский населенный пункт» и «сельское поселение», «городской населенный пункт» и городское поселение, «район» и «муниципальный район» и т. д.

В Федеральном законе № 131-ФЗ соотношение данных понятий не установлено. Содержание понятия «населенный пункт» отсутствует в перечне основных терминов и понятий, используемых для целей указанного закона (ст. 2). В нем указываются понятия «населенные пункты», «поселки», «города», «территории поселков и сельских населенных пунктов», однако, что представляет собой сельский, городской населенный пункт, что такое поселок — сельский или городской — закон не раскрывает, хотя это исходные территориальные единицы, на базе которых и возникают муниципальные образования. Понятие сельского поселения определяется как один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. При этом не уточнено, о каких поселках идет речь, каковы их признаки, чем отличается сельский поселок от городского.

Также следует отметить, что понятие «населенный пункт» содержится и в ряде федеральных законов, в том числе в Земельном, Градостроительном и Лесном кодексах, Федеральном законе от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов», Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года и др.

Единое содержательное представление о городских и сельских населенных пунктах содержится в Указе Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР». В пункте 4 указывается, что населенные пункты, находящиеся на территории РСФСР, делятся на городские и сельские¹⁴⁷. К городским населенным пунктам относятся города республиканского (РСФСР и АССР), краевого, областного, окружного и районного подчинения, рабочие, курортные и дачные поселки; к сельским — все остальные населенные пункты.

Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления связывает понятие «населенный пункт» с географическим понятием и определяет его в качестве административно-территориальной единицы в соответствии с установленным законом административно-территориальным устройством (делением). Согласно положениям указанного классификатора к сельским населенным пунктам относятся поселки сельского типа, хутора, кишлаки, аулы и т. п., входящие в состав сельсоветов или подчиненные администрации области (города, района, округа)¹⁴⁸.

Федеральное законодательство к полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации относит установление административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации и порядок его изменения. В законах субъектов Российской Федерации об административно-территориальном делении понятие «населенный пункт» определяется различно¹⁴⁹. Так, в соответствии с Законом Курской области от 5 декабря 2005 г. № 80-ЗКО

¹⁴⁷ См.: Указ Президиума ВС РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴⁸ См.: ОК 019–95. Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (утвержден Постановлением Госстандарта России от 31 июля 1995 г. № 413) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴⁹ См.: Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

«Об административно-территориальном устройстве Курской области» населенный пункт — часть территории, имеющая сосредоточенную застройку в пределах установленной границы и служащая постоянным местом проживания людей¹⁵⁰. Закон Республики Алтай от 10 ноября 2008 г. № 101-РЗ «Об административно-территориальном устройстве Республики Алтай» определяет населенный пункт как территорию, имеющую сосредоточенную застройку, служащую местом проживания людей, которой в установленном федеральным законодательством порядке присвоено наименование и которая отнесена в соответствии с федеральным законодательством к географическим объектам¹⁵¹. Закон Липецкой области от 28 апреля 2010 г. № 382-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Липецкой области и порядке его изменения» устанавливает, что населенный пункт это место постоянного или временного проживания людей, имеющее сосредоточенную застройку и приспособленное для жизни, хозяйственной деятельности, отдыха¹⁵².

Населенными пунктами в субъектах Российской Федерации являются городские и сельские населенные пункты. Законом Саратовской области от 3 апреля 2000 г. № 21-ЗСО «Об административно-территориальном устройстве Саратовской области» к городскому населенному пункту отнесены город областного значения, город районного значения, поселок городского типа (рабочий, курортный, дачный поселок); к сельскому населенному пункту — населенный пункт (деревня, село, хутор, поселок и др.), не отнесенный к городским населенным пунктам¹⁵³.

В основу деления населенных пунктов на сельские и городские в Пермском крае положен такой критерий, как характер занятости населения. Так, Законом Пермской области от 28 февраля 1996 г. № 416–67 «Об административно-территориальном устройстве Пермского края»

¹⁵⁰ СПС «КонсультантПлюс: регионы».

¹⁵¹ Там же.

¹⁵² Там же.

¹⁵³ Там же.

городской населенный пункт определен как административно-территориальная единица, большинство населения которого заняты в несельскохозяйственных сферах производственной деятельности; сельский населенный пункт — административно-территориальная единица, большинство населения которой заняты в сельскохозяйственной сфере производственной деятельности, и (или) являются в соответствии с федеральным законодательством сельскохозяйственными товаропроизводителями, и (или) заняты добычей (сбором, заготовкой, выловом) биологических ресурсов, лесным хозяйством, промысловой охотой и иными видами сельскохозяйственной деятельности.

Отнесение населенных пунктов к категории городских населенных пунктов во Владимирской области осуществлено в зависимости от численного состава населения. Законом Владимирской области от 10 декабря 2001 г. № 130-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Владимирской области и порядке его изменения» к категории городских населенных пунктов на территории области относятся города и поселки. К городам могут быть отнесены населенные пункты с численностью населения не менее 12 тыс. человек. В отдельных случаях к категории городов могут быть отнесены населенные пункты с численностью населения менее 12 тыс. человек, имеющие перспективу дальнейшего экономического и социального развития или роста численности населения. К поселкам могут быть отнесены населенные пункты с численностью населения не менее 5 тыс. человек. В отдельных случаях к поселкам могут быть отнесены населенные пункты с численностью населения менее 5 тыс. человек, имеющие перспективу дальнейшего экономического и социального развития или роста численности населения.

Вид и категория населенного пункта в Иркутской области устанавливаются в зависимости от роли в социальной и культурной жизни области, особенностей планировки и застройки, уровня благоустройства и социальной инфраструктуры населенного пункта области.

Установление критериев отнесения населенных пунктов к городским или сельским населенным пунктам осуществляется

в соответствии с установленными Конституцией РФ историческими и иными местными традициями. При этом следует учитывать такие особенности территориальной организации, как:

- численность постоянно проживающего населения;
- распределение жителей по преимущественному характеру занятости населения;
- экономическое значение населенного пункта;
- особенности планировки и застройки;
- уровень благоустройства и социальной инфраструктуры;
- роль в социальной и культурной жизни субъекта Российской Федерации.

Кроме того, возможный подход в реализации обозначенной задачи состоит в определении понятия «сельский населенный пункт», поскольку его содержательные характеристики поддаются лучшему выявлению. В основу определения понятия «сельский населенный пункт» должен быть положен признак преимущественно характера занятости населения.

Для выработки единого подхода к установлению критериев отнесения населенных пунктов к городским и сельским населенным пунктам представляется целесообразным проведение междисциплинарного исследования с привлечением специалистов в области права, экономики, географии, урбанистики и др.

Население муниципального образования играет важную роль в осуществлении полномочий местного самоуправления в различных формах. В части 2 ст. 130 Конституции РФ установлены важнейшие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления — референдум и выборы. Местный референдум проводится в целях решения населением вопросов местного значения на всей территории муниципального образования. Муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В российском законодательстве закреплены также и иные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления: голосование по отзыву депутата, члена выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования, сход граждан.

Граждане также могут участвовать в осуществлении местного самоуправления посредством правотворческой инициативы граждан; публичных слушаний, общественных обсуждений; собраний и конференций граждан; опроса граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления; территориального общественного самоуправления и др.

Граждане обладают правом внесения на рассмотрение органов местного самоуправления проектов правовых актов по вопросам местного значения, реализуя тем самым правотворческую инициативу. Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается представительным органом муниципального образования и не может превышать 3 % от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Вместе с тем категория «полномочие» относится к органам и должностным лицам местного самоуправления как характеристика их правового статуса, но не к населению.

Российское законодательство позволяет представить различные классификации полномочий органов местного самоуправления. Так, полномочия органов местного самоуправления можно обособить, обозначив как обязательные и факультативные. Указанная таксономия полномочий коррелирует с положениями, содержащимися в Европейской хартии местного самоуправления в части их деления на основные и дополнительные¹⁵⁴.

¹⁵⁴ См.: Гриценко Е. Разграничение и передача полномочий в системе публично-властных отношений // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 2. С. 86.

Обязательными признаются полномочия, которые предписаны законом и должны исполняться органами местного самоуправления. К ним относятся полномочия по решению вопросов местного значения, а также полномочия по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных на уровень местного самоуправления.

Факультативные полномочия осуществляются органами местного самоуправления в зависимости от конкретных финансовых возможностей, по собственному усмотрению. К ним относятся полномочия по решению вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, а также не являющиеся государственными полномочиями, переданными для осуществления органам местного самоуправления в порядке реализации ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ. Российское законодательство различает следующие виды полномочий органов местного самоуправления: собственные и переданные (делегированные) государством.

Непосредственно к собственным полномочиям органов местного самоуправления относятся полномочия реализации вопросов местного значения. В их числе можно обозначить: принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов; установление официальных символов муниципального образования; создание муниципальных предприятий и учреждений; организацию сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования и др.

Полномочия по вопросам местного значения также закрепляются в отраслевых федеральных законах по конкретным сферам управления (Земельный кодекс РФ, федеральные законы «О теплоснабжении», «О водоснабжении и водоотведении» и др.). Указанные полномочия определяются объемом содержания вопросов местного значения. Особенностью законодательного подхода к установлению перечня полномочий органов местного самоуправления является открытый характер их закрепления, предполагающий возможность расширения на основании положений Федерального закона № 131-ФЗ и уставов муниципальных образований.

К собственным полномочиям органов местного самоуправления также относятся полномочия по решению иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только за счет собственных доходов местных бюджетов (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

Следующим видом полномочий можно обозначить государственные полномочия, осуществляемые на уровне местного самоуправления. Законодательство различает несколько разновидностей осуществления муниципальными образованиями государственных полномочий:

1. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями для их осуществления на муниципальном уровне власти. Конституционные новеллы 2020 г. конкретизировали, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться на основании не только федерального закона, но и закона субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 132). Такой подход подтверждает расширение возможностей законодательного влияния субъектов Российской Федерации на формирование и определение компетенции муниципального образования.

2. Участие органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий, которое выступает в двух формах. К первой относятся полномочия по реализации прав органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 14.1, ст. 15.1 и 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ), ко второй — полномочия по осуществлению иных государственных полномочий, если это участие предусмотрено Федеральным законом № 131-ФЗ (ч. 2 ст. 14.1, ст. 15.1 и 16.1). При этом федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции

вправе издавать обязательные нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

3. Участие муниципальных образований в финансировании осуществления отдельных государственных полномочий. Органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Финансирование этих полномочий не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не признается основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации¹⁵⁵.

Развитие научных представлений и опыта правового регулирования компетенции муниципального образования. Развитие российского законодательства в части установления компетенционной сферы местного самоуправления отражено в проекте федерального закона № 40361–8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹⁵⁶.

Принцип единства системы публичной власти требует согласованного организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия различных уровней осуществления публичной власти¹⁵⁷. Конституционный Суд РФ, неоднократно в том числе в заключении от 16 марта 2020 г. № 1–3, указывал на конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации и объективную необходимость взаимодействия органов

¹⁵⁵ См.: Нанба С. Б. Конституционно-правовое регулирование компетенции муниципальных образований: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 42.

¹⁵⁶ Редакция принята Государственной Думой Федерального Собрания РФ в I чтении 25 января 2022 г. (СПС «КонсультантПлюс»).

¹⁵⁷ См.: Андриченко Л. В. Эволюция принципов федерализма в России в свете конституционных преобразований 2020 г. // Журнал российского права. 2022. № 3. С. 50.

государственной власти субъекта Российской Федерации с органами местного самоуправления, призванных создавать условия для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории субъекта Российской Федерации¹⁵⁸. В связи с этим требуется усиление механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления для наиболее эффективного решения стоящих перед ними задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Положенная в основу законопроекта идея об отождествлении местного самоуправления с формой самоорганизации граждан (ст. 1 законопроекта) вызывает определенные сомнения и опасения. Определение местного самоуправления в такой формулировке не отражает базовой характеристики местного самоуправления, заложенной в ст. 12 Конституции РФ, как основы конституционного строя. Это принижает значение местного самоуправления, не отражает его принципиального признания государством как формы организации публичной власти.

Необходимо учитывать, что содержание местного самоуправления гораздо шире того, что предлагается в законопроекте. Местное самоуправление представляет собой сложный, многоаспектный институт и реализуется в качестве одной из основ конституционного строя, формы народовластия, элемента правового статуса гражданина, института организации и предоставления услуг населению.

Под местным самоуправлением в Европейской хартии местного самоуправления понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть

¹⁵⁸ См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона под свою ответственность и в интересах местного населения. Модельный закон СНГ «Об общих принципах организации местного самоуправления» определяет местное самоуправление в качестве формы осуществления народом своей власти в соответствии с конституцией и законами государства, обеспечивающей самостоятельное и под свою ответственность решение населением и органами местного самоуправления вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения¹⁵⁹.

Выработанные стандарты в области местного самоуправления были восприняты российским законодателем и отражены в правовых позициях Конституционного Суда РФ. Практика конституционного нормоконтроля обогатила теорию российского права многими категориями и понятиями. В качестве примеров можно привести конституционные обоснования понятия «публичная власть», которая может быть и муниципальной¹⁶⁰, характеристики местного самоуправления как одного из уровней публичной власти¹⁶¹, природы местного самоуправления как наиболее приближенной к населению публичной власти¹⁶².

¹⁵⁹ См.: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 27 ноября 2015 г. № 43–11 «О новой редакции модельного закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 ноября 2021 г. № 50-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 40 и пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления

Следует отметить, что Федеральный закон № 131-ФЗ определяет лишь одну форму самоорганизации граждан — территориальное общественное самоуправление. В связи с этим представляется оправданным рассматривать самоорганизацию граждан в качестве одной из вспомогательных характеристик местного самоуправления, а территориальное общественное самоуправление — как самостоятельный элемент системы (территориальной организации) местного самоуправления. Представленное в законопроекте определение местного самоуправления не отражает его содержания и назначения.

В законопроекте предлагается принципиально новая модель компетенции местного самоуправления, не связанная с вопросами местного значения. При определении компетенционной основы местного самоуправления в законопроекте предложен подход, с одной стороны, заменяющий установленную в действующем законодательном регулировании категорию «вопросы местного значения» категорией «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» (при этом исключительно в первой статье в скобках они определяются как «вопросы местного значения»), а с другой — определяющий непосредственно не вопросы местного значения, а полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности. Представленный подход не соотносится с конституционными положениями, содержащими указание на «вопросы местного значения» (ст. 130 и 132), а также всего массива федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актов.

Новеллой законопроекта является также закрепление одноуровневой системы организации местного самоуправления. Такой подход отличается от установленной Федеральным законом № 131-ФЗ двухуровневой организации местного самоуправления и не учитывает особенности территориальной организации местного самоуправления.

в Российской Федерации», а также пункта 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» в связи с жалобой граждан А. А. Афиногенова, В. А. Вольского и других» // СПС «КонсультантПлюс».

Так, предполагается, что местное самоуправление осуществляется в городских округах, муниципальных округах и на внутригородских территориях (внутригородских муниципальных образованиях) городов федерального значения (ч. 2 ст. 9 законопроекта). Критериями разделения на городские и муниципальные округа выступают действующие требования к доле населения, проживающего в городах и (или) иных городских населенных пунктах, и площади территории городского округа, а также к плотности населения на территории городского округа.

В законопроекте определяются особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях. В том числе устанавливается, что «настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами могут быть установлены особенности организации местного самоуправления в наукоградах» (п. 5 ч. 1 ст. 84 законопроекта). Содержание законопроекта в отношении установления особенностей организации местного самоуправления в наукоградах в целом свидетельствует о сохранении определенной преемственности правового регулирования. Так, согласно ст. 81 Федерального закона № 131-ФЗ наукограды являются городскими округами и особенности осуществления местного самоуправления в наукоградах устанавливаются федеральным законом.

Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» определяет, что наукоград Российской Федерации — это муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом (ст. 1). В соответствии с положениями постановления Правительства РФ от 7 сентября 2012 г. № 895 статус наукограда присвоен городскому округу Троицк (г. Москва).

Предполагая новую территориальную организацию местного самоуправления, законопроект содержит определения видов муниципальных образований (городской округ, муниципальный округ, внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование)

города федерального значения), отличающиеся от закрепленных в Федеральном законе № 131-ФЗ. Так, согласно ч. 5 ст. 9 законопроекта внутригородской территорией (внутригородского муниципального образования) города федерального значения признается муниципальное образование, расположенное на территории города федерального значения.

Учитывая вышеизложенное, представляется обоснованным указание и отражение в проектируемых нормах на возможность присвоения не только городскому округу, но и внутригородской территории (внутригородскому муниципальному образованию) города федерального значения статуса наукограда. Такой подход позволит всесторонне отразить в проектируемых положениях специфику организации местного самоуправления в наукоградах на территории Российской Федерации.

Таким образом, компетенция характеризует только публично-правовой статус муниципального образования, но не местного самоуправления, свободы и обязанности которого определяются предметами его ведения и непосредственно вопросами местного значения. Российский законодатель не использует унифицированный подход к определению состава и принципов наполнения компетенции муниципального образования, допуская тем самым правовую неопределенность в правовой идентификации самостоятельности местного самоуправления.

§ 5. Цифровизация осуществления компетенции муниципальных образований: новые возможности и риски

Смена технологического уклада общества, масштабные и необратимые глобализационные процессы открыли новые возможности для оптимизации функционирования публичной власти. Активно внедряются новые технологии, не только повышающие прозрачность

реализации государственной политики, но и облегчающие доступ к ней и участие в ней институтов гражданского общества и прежде всего граждан. Отмеченная тенденция прослеживается во всех правовых системах современности, различия наблюдаются в применяемых средствах правового регулирования, объеме и сферах цифровизации государственного и муниципального управления, пределах реализации компетенций при помощи средств современных цифровых медиакоммуникаций, области применения экспериментальных режимов внедрения цифровых технологий в государственное и муниципальное управление.

В условиях цифровизации можно наблюдать не только продолжение, но и укрепление диалога публичной власти и общества, предполагающего решение двуединой задачи: нормативное закрепление новых гарантий, обеспечивающих права человека при применении новейших технологий, повышение качества государственного и муниципального управления, повышение доступности и открытости оказания государственных и муниципальных услуг. В связи с этим интерес для научного исследования представляет изучение механизма реализации компетенции местного самоуправления при использовании современных цифровых технологий, призванных предоставить новые возможности конструктивного и непрерывного взаимодействия власти и общества.

Ценность публичной власти определяется не универсальностью и чистотой категорий юридической науки, а реальным механизмом, обеспечивающим законность, всестороннее соблюдение прав человека и гражданина, государственный суверенитет и территориальную целостность государства, общеобязательные требования к субъектам права во всех сферах общественной жизни и на всех уровнях государственного и муниципального управления, формирование органов местной власти и определение их компетенции применительно к факторам и потребностям развития конкретной территории

В результате конституционных преобразований 2020 г. в структуру Основного Закона вошли положения о единстве публичной власти

как системы, направленные на укрепление управления и повышение его качества. Принимая во внимание динамику развития цифровых технологий, можно прогнозировать, что они все в большей степени будут проявлять себя в повседневной жизни общества. С учетом недостаточной цифровой грамотности населения, ограниченной доступности и возможности обеспечения цифровыми технологиями всей территории страны актуальной задачей правового регулирования является поэтапное внедрение цифровых технологий в государственное и муниципальное управление, прежде всего в сфере взаимодействия с гражданами. То есть использование цифровых технологий должно облегчать, а не усложнять реализацию государственных и муниципальных обязательств. На всех уровнях взаимодействия и функционирования публичной власти внедрение цифровых технологий должно способствовать повышению прозрачности осуществления компетенции, оптимизации работы компетентных органов и должностных лиц с федеральными и региональными информационными ресурсами при принятии управленческих решений, упрощению и повышению доступности цифровых сервисов в диалоге власти и общества. В настоящее время и в обозримом будущем не может идти речи об абсолютной автоматизации реализации компетенции государственной и муниципальной власти, замене органов управления и должностных лиц цифровыми сущностями и роботами — даже на уровне абстракции такие решения создают неоправданные риски для граждан и иных субъектов права, ограничивающих их в возможности личного и непосредственного осуществления как гражданских, так и публичных прав¹⁶³.

¹⁶³ Эти риски уже обозначены в российской правовой науке (см.: Юридическая концепция роботизации: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. Б. Нанба. М.: Проспект, 2019. С. 11; Юридическая концепция роботизации: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. Б. Нанба. М.: Проспект, 2019; Сеницын С. А. Российское и зарубежное гражданское право в условиях роботизации и цифровизации. Опыт междисциплинарного и отраслевого исследования: научно-практическое пособие. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Инфотропик Медиа, 2020. С. 4–7).

Актуальной целью правового регулирования является адаптация механизмов реализации государственной и муниципальной власти к новым условиям технологического развития общества при повышении, а не снижении государственных гарантий. Ею предопределены следующие предпосылки и задачи конкретизации компетенции муниципального образования:

во-первых, заявленные в качестве основных принципов деятельности всех элементов и уровней, в совокупности составляющих единую публичную власть, принципы согласованного функционирования и организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия требуют повышения уровня координации и оперативности принимаемых решений. В этом плане цифровые технологии имеют ярко выраженный потенциал для создания нового качества публичного управления. Речь идет, прежде всего, о таких инструментах политической и правовой действительности, как электронное голосование, электронное правительство, электронное правосудие и т. д.;

во-вторых, требуется нормативное закрепление дополнительных правоохранительных механизмов, обеспечивающих защиту прав человека при использовании в практиках государственного и муниципального управления новых средств управления и публичной координации (электронное опубликование нормативных правовых актов, проведение публичных слушаний с использованием новых технологий).

Электронное опубликование муниципальных правовых актов. Широкое и активное внедрение цифровых технологий актуализирует проблему выбора оптимальной формы официального опубликования правовых актов (бумажную (печатную) и (или) электронную)¹⁶⁴.

¹⁶⁴ См.: Цифровая экономика: актуальные направления правового регулирования: научно-практическое пособие / под ред. И. И. Кучерова, С. А. Синицына. М.: Норма; ИЗиСП, 2022. С. 182.

Ретроспективный анализ правовой регламентации порядка официального опубликования нормативных правовых актов свидетельствует об особом значении, которое придавалось ему в различные исторические периоды развития российского законодательства. Так, одним из первых декретов Советской власти был декрет от 30 октября 1917 г. «О порядке утверждения и опубликования законов»¹⁶⁵. Днем его вступления в законную силу являлся день опубликования в официальной «Газете Временного Рабочего и Крестьянского Правительства»¹⁶⁶.

В истории российского конституционного законодательства требование обязательного опубликования законов содержалось в положениях Конституции РСФСР 1978 г. и касалось законов, предусматривающих наказание граждан или ограничение их прав. Подобное требование затем было закреплено в Декларации прав и свобод человека и гражданина 1991 года¹⁶⁷.

Зарубежный опыт правового регулирования демонстрирует, что ряд конституций предусматривают опубликование не только законов, но и других нормативных актов. Например, в Конституции Венгрии общеобязательные нормы поведения могут быть установлены законами и нормативными правовыми актами, опубликованными в официальном бюллетене, принятыми органами, которые согласно Основному Закону обладают законодательной компетенцией. Кардинальным законом могут быть установлены и другие правила публикации постановлений органов местных самоуправлений и законов, принятых в период особого правового режима (режим чрезвычайных ситуаций)¹⁶⁸.

В Российской Федерации как демократическом правовом государстве одной из основ конституционного строя и правовой системы

¹⁶⁵ См.: Тилле А. А. Опубликование нормативных актов в первые годы советской власти (1917–1922 гг.) // Ученые записки АНИИСЗ. Вып. 13. М., 1968. С. 127.

¹⁶⁶ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶⁷ См.: Постановление ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920–1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶⁸ Hungary's Constitution of 2011// https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf

является требование, согласно которому законы подлежат официальному опубликованию, а неопубликованные законы не применяются; любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ст. 1, ч. 3 ст. 15, ст. 16 Конституции РФ).

Конституционный Суд РФ в позиции, выраженной в постановлении от 27 марта 2012 г. № 8-П, отмечает, что «требование обнародования нормативного правового акта от имени государства компетентным органом публичной власти обусловлено общепризнанным принципом правовой определенности, на основе которого устанавливаются отношения государства и индивида, и означает всеобщее оповещение о том, что данный нормативный правовой акт принят и подлежит действию в изложенном аутентичном содержании». Только в этом случае на лиц, подпадающих под его действие, распространяется общеправовая презумпция, в силу которой незнание закона не освобождает от ответственности за его нарушение. Неопределенность в вопросе действия нормативного правового акта не позволяет обеспечить единообразие в его соблюдении, исполнении и применении и, следовательно, порождает противоречивую правоприменительную практику, создает возможность злоупотреблений и произвола, ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод, ведет к нарушению принципов равенства и верховенства права¹⁶⁹.

На федеральном уровне действует порядок, согласно которому официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается в том числе первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Такое нововведение связывается с объективным изменением структуры

¹⁶⁹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 марта 2012 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И. Д. Ушакова» // СПС «КонсультантПлюс».

информационного пространства в современных условиях и позволяет обеспечить всеобщее оповещение о принятии нормативных правовых актов и ознакомление с ними с использованием новых информационных технологий¹⁷⁰.

Конституционным Судом РФ предлагается обозначенную правовую позицию экстраполировать и на опубликование муниципальных правовых актов¹⁷¹. Между тем, поскольку местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации не однородно, с отдельными особенностями на определенных территориях, представляется необходимым обратить внимание на следующее: действующее законодательное регулирование предусматривает возможность одновременного опубликования муниципальных правовых актов как в муниципальных печатных средствах массовой информации, так и в сетевых изданиях. Согласно положениям российского законодательства официальным опубликованием муниципального правового акта или соглашения, заключенного между органами местного самоуправления, считается первая публикация его полного текста в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем муниципальном образовании. Для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов и соглашений органы местного самоуправления вправе также использовать сетевое издание. В случае опубликования (размещения) полного текста муниципального правового акта в официальном сетевом издании объемные графические и табличные приложения к нему в печатном издании могут не приводиться¹⁷².

¹⁷⁰ Там же.

¹⁷¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2021 г. № 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 6 части 1 статьи 44, частей 1 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю. Г. Ефремова» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷² См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 47) // СПС «КонсультантПлюс».

Повышение цифровой грамотности и устранение цифрового неравенства различных территорий составляют актуальную социально-правовую повестку. Например, в рамках реализации мероприятий федерального проекта «Информационная инфраструктура» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» предполагается в том числе обеспечить фиксированным или мобильным широкополосным доступом к сети «Интернет» социально значимые объекты. При этом будет создана возможность подключения для жителей городов, сельских малых и труднодоступных населенных пунктов, в которых указанные социально значимые объекты расположены.

Вместе с тем текущее состояние информационно-телекоммуникационного пространства на территории муниципальных образований различно. Кроме того, следует учитывать, что возможный невысокий уровень компьютерной грамотности населения в муниципальных образованиях, особенно в сельских поселениях, а также отсутствие скоростного доступа к сети «Интернет» в некоторых муниципальных образованиях несут риск снижения доступности данного канала информации для населения.

Анализ уставов муниципальных образований демонстрирует, что в ряде муниципальных образований по объективным причинам (например, малая численность жителей, особенности расположения муниципального образования и т. п.) собственное средство массовой информации органами местного самоуправления не учреждено. Кроме того, следует принимать во внимание то, что условия осуществления местной власти, например, на горных территориях, обусловленные природными, территориальными, культурными характеристиками, имеют свои особенности. Для горных территорий характерна географическая изоляция, выражающаяся в наличии труднодоступных и отдаленных населенных пунктов, крайне низкой плотности населения. Традиционный образ жизни населения горных территорий отличается исторически сложившимся способом жизнеобеспечения, основанным на опыте предков, самобытной социальной организацией

проживания, самобытной культурой, сохранением обычаев культур горных общин. Указанные особенности свидетельствуют о том, что органы местной власти, расположенные на горных территориях, обладают собственной спецификой как в организации, так и в содержании деятельности.

В подобных условиях официальное обнародование муниципальных правовых актов осуществляется в том числе путем вывешивания заверенных копий текстов муниципальных правовых актов с указанием на них даты вывешивания на стендах, размещенных в помещениях администрации поселения, на территории поселения.

Целью официального опубликования нормативного правового акта является обеспечение возможности ознакомиться с содержанием этого акта тем лицам, права и свободы которых он затрагивает. В качестве общего критерия общедоступности и для опубликования, и для обнародования следует рассматривать доступность распространяемой информации без применения специальных технических средств. В настоящее время данному критерию сеть «Интернет» не отвечает. Следовательно, муниципальные правовые акты, размещенные только на официальных интернет-сайтах муниципальных образований, не могут считаться опубликованными, обнародованными. Размещение муниципальных правовых актов и соглашений на официальном сайте муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в системе действующего правового регулирования лишь дополняет обычное опубликование (обнародование).

Применение единственно возможного способа опубликования муниципальных правовых актов в сетевом издании в сети «Интернет» должно учитывать возможности оповещения населения о принятии тех или иных нормативных правовых актов и ознакомления с ними в целях их обнародования. Данное требование вытекает из конституционно установленного порядка, согласно которому любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они

не опубликованы официально для всеобщего сведения (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ).

Судебная практика подтверждает, что введение в качестве единственного, безальтернативного источника официального опубликования нормативных актов, принимаемых представительным органом местного самоуправления, опубликования на сайте муниципального органа путем размещения данных актов в электронном виде на соответствующем интернет-портале в ситуации, когда на территории муниципального образования отсутствуют условия, обеспечивающие доступность подключения неограниченному кругу лиц к сети «Интернет», не соответствует федеральному законодательству¹⁷³.

Как представляется, в системе действующего правового регулирования с учетом конституционной природы местного самоуправления и неоднородного характера развития цифровой инфраструктуры на местном уровне сетевому изданию должна отводиться вспомогательная роль в процедуре официального опубликования муниципальных правовых актов.

Проведение публичных слушаний в условиях цифровизации. С 12 июля 2021 г. вступил в силу Федеральный закон от 1 июля 2021 г. № 289-ФЗ «О внесении изменений в статью 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Закон был принят в развитие перечня поручений Президента РФ от 1 марта 2020 г. № Пр-354 по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 30 января 2020 г. (подп. 8 п. 1), в соответствии с которым Правительству РФ поручено внести изменения в законодательство Российской Федерации, предусматривающие размещение органами местного самоуправления в сети «Интернет» материалов по вопросам, которые выносятся на публичные слушания и (или) общественное обсуждение, и результатов слушаний (обсуждений).

¹⁷³ См.: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 25 октября 2016 г. № 43-АПГ16–15 // СПС «КонсультантПлюс».

Положения закона уточняют содержание порядка организации и проведения публичных слушаний.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами его представительного органа и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, в том числе посредством его размещения на официальном сайте органа местного самоуправления или в случае, если орган местного самоуправления не имеет возможности размещать информацию о своей деятельности в Интернете, на официальном сайте субъекта Российской Федерации или муниципального образования, возможность представления жителями своих замечаний и предложений по вынесенному на обсуждение проекту акта, в том числе посредством официального сайта, а также другие меры, обеспечивающие участие жителей в публичных слушаниях, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений, в том числе посредством их размещения на официальном сайте (абз. 1 ч. 4 ст. 28).

Уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами его представительного органа может быть установлено, что для размещения указанных материалов и информации для обеспечения возможности представления жителями своих замечаний и предложений по проекту муниципального правового акта, а также для участия жителей в публичных слушаниях с соблюдением требований об обязательном использовании для таких целей официального сайта может задействоваться Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) (абз. 2 ч. 4 ст. 28).

Такой законодательный подход основан на необходимости внедрения в публично-правовую сферу элементов электронной демократии,

заданных Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Его актуальность определяется возрастающим расширением внедрения и использования возможностей информационно-коммуникационных технологий в публичном управлении. Период пандемии коронавирусной инфекции подтвердил не только возможность, но и необходимость развития цифровых сервисов, в том числе в государственном и муниципальном управлении.

Основное назначение обновленных положений Федерального закона № 131-ФЗ заключается в расширении возможностей граждан Российской Федерации по реализации и защите своих законных прав и интересов при принятии органами местного самоуправления решений по вопросам местного значения.

В законодательстве о местном самоуправлении используется понятие «публичные слушания». Федеральные законы № 131-ФЗ и от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», используя понятия «публичные слушания» и «общественные обсуждения», не отождествляют их, а разграничивают. Так, согласно законодательству о местном самоуправлении институт публичных слушаний выступает одной из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, представляя форму участия населения в управлении делами государства и (или) местного сообщества. В соответствии с ч. 1 ст. 18 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественные (публичные) слушания являются одной из форм взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления с целью осуществления общественного контроля.

Следует также учитывать, что перечень вопросов, круг субъектов и основания проведения публичных слушаний и общественных (публичных) слушаний в указанных федеральных законах различаются.

Отдельные положения российского законодательства носят диспозитивный характер, например, в части предоставления жителям

муниципального образования при проведении публичных слушаний дополнительной возможности участия в публичных слушаниях с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»¹⁷⁴.

Порядок использования указанной информационной системы определен постановлением Правительства РФ от 3 февраля 2022 г. № 101 «Об утверждении Правил использования федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» в целях организации и проведения публичных слушаний». Так, оператор единого портала обеспечивает техническую возможность оповещения жителей муниципального образования путем размещения информации о времени и месте проведения публичных слушаний, ознакомления с проектом муниципального правового акта; представления замечаний и предложений по вынесенному на обсуждение проекту муниципального правового акта, размещенному на едином портале, а также участия жителей муниципального образования в публичных слушаниях; опубликования (обнародования) результатов публичных слушаний органом местного самоуправления, включая мотивированное обоснование принятых решений.

Следует отметить, что такой порядок призван обеспечить реализацию гарантий права на местное самоуправление посредством выявления и учета мнения населения по вопросам, затрагивающим условия его проживания и жизнедеятельности. Законодатель не должен создавать предпосылки для введения ограничений возможности выбора муниципальным образованием формы участия жителей муниципального образования в публичных слушаниях.

Предоставление государственных и муниципальных услуг в цифровом формате: проблемы и перспективы. Концепция перехода к предоставлению 24 часа в сутки 7 дней в неделю абсолютного большинства государственных и муниципальных услуг без необходимости личного

¹⁷⁴ Статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ.

присутствия граждан¹⁷⁵ предполагает внедрение порядка предоставления государственных и муниципальных услуг без личного присутствия заявителя в органах власти и организаций и органах местного самоуправления или в многофункциональном центре. Правительством РФ разработан перечень типовых услуг, в том числе содержащий муниципальные услуги, предоставляемые муниципальными учреждениями и органами местного самоуправления¹⁷⁶. Согласно статистическим данным, в 2021 г. предоставлено более 96,2 млн государственных услуг, в том числе в сфере миграции — более 66,7 млн¹⁷⁷.

Органы местного самоуправления принимают непосредственное участие в реализации миграционной политики Российской Федерации¹⁷⁸. В связи с этим важное значение приобретает выстраивание согласованного механизма координация деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере миграции¹⁷⁹. Так, в целях эффективного использования и защиты содержащихся в информационных системах (в том числе

¹⁷⁵ См.: Распоряжение Правительства РФ от 11 апреля 2022 г. № 837-р «О Концепции перехода к предоставлению 24 часа в сутки 7 дней в неделю абсолютного большинства государственных и муниципальных услуг без необходимости личного присутствия граждан» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷⁶ См.: Распоряжение Правительства РФ от 18 сентября 2019 г. № 2113-р (ред. от 14 марта 2022 г.) «О Перечне типовых государственных и муниципальных услуг, предоставляемых исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, государственными учреждениями субъектов Российской Федерации и муниципальными учреждениями, а также органами местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷⁷ См. Информационно-справочные материалы о результатах мониторинга качества предоставления государственных услуг МВД России в 2021 году.

¹⁷⁸ См.: Хабриева Т. Я. Миграционное право: сравнительно-правовое исследование: монография. М.: ИЗиСП; Юриспруденция, 2019. С. 17; Правовое регулирование межнациональных отношений в Российской Федерации: проблемы теории и практики: научно-практическое пособие / Л. В. Андриченко, А. Е. Постников, Л. Н. Васильева и др.; отв. ред. Л. В. Андриченко, А. Е. Постников. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Норма; ИНФРА-М, 2021. С. 107.

¹⁷⁹ См.: Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

в государственной информационной системе миграционного учета) сведений об иностранных гражданах, предоставления сведений для оказания государственных или муниципальных услуг осуществляется взаимодействие органов миграционного учета с органами местного самоуправления¹⁸⁰.

Следует различать электронную форму предоставления государственных услуг в сфере миграции и цифровизацию отдельных этапов и видов деятельности компетентных органов и должностных лиц. Использование компетентными органами и должностными лицами информационных баз, аналитических и справочных материалов, форм и образцов документов в электронно-цифровых источниках и непосредственно в ресурсах информационно-телекоммуникационной сети Интернет не означает трансформации формы предоставления услуги, а только оптимизацию работы по ее оказанию. В данном случае функционал цифровых сервисов обеспечивает трудозатраты и исключает необходимость подачи документов на момент обращения в компетентные органы.

Введение цифрового формата взаимодействия заявителя и компетентного органа не означает перевода всех мероприятий, связанных с оказанием данной услуги, в режим цифрового обмена данными, а направлен только на упрощение явочного порядка предоставления услуги. Цифровой формат взаимодействия не предполагает исключения очной идентификации заявителя, проверки всех предоставленных им данных, полную автоматизацию работы государственного и муниципального органа власти.

Формирование единой информационной платформы, содержащей и обрабатывающей информацию об иностранных гражданах и миграционных потоках, а также разработка единого документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина на территории Российской Федерации, с электронным носителем информации требуют

¹⁸⁰ См.: Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

решения первоочередных задач модернизации правового регулирования в условиях цифровизации:

- 1) определение правовой модели цифровых систем учета динамики миграционных процессов в Российской Федерации;
- 2) выработка и установление условий и критериев идентификации мигранта при формировании его цифрового профиля;
- 3) гармонизация компетенций органов публичной власти в сфере миграции;
- 4) правовое обеспечение анонимизации персональных данных мигрантов;
- 5) разработка стандартов безопасности, правил учета и хранения цифрового профиля, использования данных миграционного учета и ответственность за причинение возможного вреда при их распространении и любых неправомерных формах использования.

Вышеизложенное демонстрирует и подтверждает ограниченность функционала и одновременно этапность внедрения цифровых технологий в процессы администрирования миграционных процессов на федеральном, региональном, местном уровнях и, в частности, открывающиеся в связи с этим новые возможности и проблемы осуществления компетенции местным самоуправлением в сфере миграции¹⁸¹.

Оптимальное использование цифровых технологий для обеспечения публичности и эффективности реализации компетенции муниципального образования, расширения объема и повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг предполагает решение комплекса задач по совершенствованию правового регулирования:

- 1) Определение видов муниципальных образований, технологическое и материальное обеспечение которых при достаточном уровне безопасности и цифровой грамотности населения дает принципиальную возможность внедрения цифровых технологий;

¹⁸¹ В частности, речь идет о возможности реализации органами местного самоуправления вопросов местного значения, направленных на осуществление миграционной политики на территории муниципального образования.

- 2) установление сфер компетенции муниципального образования, в которых было бы возможно использовать цифровые технологии;
- 3) унификация, определение правового режима данных федеральных, региональных, местных цифровых и документальных информационных ресурсов;
- 4) правовое обеспечение анонимизации персональных данных при обработке цифровых данных;
- 5) разработка стандартов безопасности, правил учета и хранения цифровых профилей;
- 6) закрепление специальных оснований ответственности за причинение возможного вреда при распространении и любых неправомерных формах использования данных информационных ресурсов с установлением персонифицированных обязанностей их операторов.

Необходимо учитывать, что эффективность администрирования миграционных процессов на уровне муниципалитетов объективирует картину их реального течения и одновременно является слагаемым устойчивого роста территорий, показателем результативности решения вопросов местного значения, не ограничиваясь техническим учетом концентрации мигрантов в конкретном муниципальном образовании. Задачи стратегического управления миграционными процессами на всех уровнях публичной власти не являются изолированными, предполагая последовательное достижение в общей системе стратегического управления единой цели оптимального управления миграционными процессами в стране.

ГЛАВА II

КОМПЕТЕНЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СТРУКТУРЕ И СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

§ 1. Вопросы местного значения как идентификатор компетенции муниципального образования

Конституция РФ устанавливает общие принципы формирования компетенции местного самоуправления посредством указания на вопросы местного значения как на определение предмета их деятельности. Конституция РФ не устанавливает исчерпывающего перечня вопросов местного значения, только называя их отдельные разновидности. При указании в Основном Законе страны одновременно на полномочия и вопросы местного значения оказывается неопределенным смысл их разделения как правовых понятий. Соотношение вопросов местного значения и полномочий неопределенно, в то время как нормы Конституции раскрывают только вопросы местного значения, а не полномочий.

Вынужденная имплементация этого подхода в отраслевом законодательстве вызвала некорректность установления компетенции местного самоуправления в части определения вопросов местного значения и полномочий по их решению, в частности при отнесении организации теплоснабжения на территории муниципального образования и к вопросам местного значения, и к полномочиям. Дальнейшее развитие этого положения в законодательстве о теплоснабжении привело к отнесению полномочий органов местного самоуправления непосредственно к вопросам местного значения, хотя и очевидно, что смысл нормативного закрепления данных понятий исключает любые последующие возможности их отождествления. В качестве другого примера можно привести порядок установления компетенции органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды. Законодательством в сфере охраны окружающей среды только номинированы полномочия местного самоуправления в отношениях по охране окружающей среды¹⁸², но раскрываются они не как полномочия,

¹⁸² См.: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 26 марта 2022 г.) «Об охране окружающей среды» (ст. 7) // СПС «КонсультантПлюс».

а как перечисление вопросов местного значения, которые фактически дублируют уже сложившееся правовое регулирование, а именно положения Федерального закона № 131-ФЗ.

Приведенными примерами правовая неопределенность компетенции местного самоуправления не исчерпывается. В результате конституционных преобразований 2020 г. в ст. 133 Конституции РФ введено новое понятие «публичные функции», которое не раскрывается в российском законодательстве. Вместе с тем при отсутствии нормативной определенности значения и смысла термин «публичные функции» воспроизведен в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹⁸³.

Приведенные обстоятельства дают достаточные основания для выяснения сути «публичной функции» применительно к структуре и содержанию публичной власти, регламентированной российским законодательством. Применительно к понятию «публичная функция» речь идет о новой категории, которая не вписывается в установленные принципы организации и функционирования публичной власти в Российской Федерации, не входит в сложившуюся структуру компетенции муниципального образования. Очевидно, что содержание «публичной функции» остается неопределенным в отношении органов как государственной власти, так и местного самоуправления. Применительно к местному самоуправлению и в контексте сложившегося правового регулирования в России следует отметить бессодержательность характеристики «публичная функция», поскольку ею не конкретизируются ни полномочия местного самоуправления, ни сами вопросы местного значения. Введение «публичной функции» как новой системообразующей категории публичной власти в Основной Закон страны должно обуславливаться ясностью последствий этого решения для отраслевого регулирования, предполагая разработку новых средств правового обеспечения. При отсутствии правовой определенности обеспечения и роли публичных функций их формальное

¹⁸³ СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

номинации в законодательстве создает существенный риск негативных последствий, в том числе в части размывания компетенции муниципального образования.

Статья 130 Конституции РФ закрепляет самостоятельное решение населением вопросов местного значения, а ст. 132 устанавливает перечень отдельных вопросов местного значения, к которым отнесены: управление муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; установление местных налогов и сборов, решение иных вопросов местного значения, а также обеспечение доступности медицинской помощи. Часть 1 ст. 132 предполагает открытый перечень вопросов местного значения. Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ данный перечень дополнен обеспечением доступности медицинской помощи, вместе с тем из вопросов местного значения исключено полномочие по охране общественного порядка.

Большая часть полномочий местного самоуправления направлена на осуществление социальных прав человека. Венецианская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), анализируя конституционное состояние социальных прав человека, отметила, что Конституция должна закреплять только те социальные права, для которых сложились соответствующая правовая база и реальные возможности реализации. Только при совпадении этих условий конституционная регламентация социальных прав представляет собой форму «освящения»¹⁸⁴. На этот подход и перспективу его реализации в российском законодательстве ориентированы конституционные поправки 2020 г.¹⁸⁵

Определяя основные принципы охраны здоровья, российское законодательство относит к их числу доступность и качество медицинской

¹⁸⁴ Compilation on Venice Commission's opinions and reports on social and economic rights. CDL-PI(2018)005. Strasbourg, 13 June 2018.

¹⁸⁵ См.: Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М.: Норма; ИНФРА-М, 2020.

помощи, обеспечиваемое организацией оказания медицинской помощи с учетом фактора приближенности к месту жительства, месту работы или обучения¹⁸⁶. Текущее законодательное регулирование предусматривает создание органами местного самоуправления условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального района, муниципального и городского округа; обеспечение организации оказания медицинской помощи в медицинских организациях муниципальной системы здравоохранения и др.¹⁸⁷.

Конституционный Суд РФ в своих позициях отмечал, что «положения о самостоятельности органов местного самоуправления нельзя рассматривать в отрыве от других конституционных установлений; принимаемые в рамках совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные законы определяют предмет и содержание, а следовательно, и пределы прав муниципальных образований и полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения»¹⁸⁸. Признавая и отмечая неразрывную связь вопросов местного значения и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, следует указать, что обновленная редакция ст. 72 Конституции расширяет перечень предметов ведения за счет его дополнения оказанием доступной и качественной медицинской помощи. Однако реализация этого предмета ведения возможна только в условиях скоординированного взаимодействия органов публичной власти. Во многом достижению этой цели способствует участие органов местного самоуправления как наиболее приближенных к населению в обеспечении первостепенной

¹⁸⁶ См.: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸⁷ Статьи 15 и 16 Федерального закона № 131-ФЗ.

¹⁸⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 10 февраля 2022 г. № 189-О «По запросу Бийского районного суда Алтайского края о проверке конституционности пунктов 6 и 7 части 1 статьи 3 Федерального закона «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» во взаимосвязи со статьей 11 данного Федерального закона» // СПС «КонсультантПлюс».

доступности медицинской помощи, в том числе для жителей населенных пунктов, расположенных в отдаленных местностях.

Обновленная конституционная модель установления вопросов местного значения основана на сложившемся на законодательном уровне подходе к определению вопросов местного значения то есть вопросов, непосредственно связанных с обеспечением жизнедеятельности населения. К их числу относятся такие важные социальные функции публичной власти в лице местного самоуправления, как образование, медицинская помощь, развитие физкультуры и спорта и т. д.

Конституционно-правовой опыт зарубежных государств свидетельствует о значительной роли местных органов власти в конкретизации параметров социального государства при осуществлении ими соответствующих полномочий. Например, согласно ст. 82 Конституции Дании право муниципалитетов самостоятельно осуществлять под контролем государства ведение местных дел устанавливается законом. Полномочия в сфере здравоохранения распределены между государством, муниципалитетами и регионами. К компетенции местных органов отнесены профилактические, лечебные мероприятия реабилитационного характера, специальная стоматологическая помощь (в том числе в школах), уход на дому, социальная психиатрия и др.¹⁸⁹

Не только применительно к зарубежному опыту, но и к российскому приведенные полномочия не являются исключительным приоритетом в деятельности органов местного самоуправления, поскольку реализуются в комплексе с другими полномочиями, обеспечивающими удовлетворение потребностей местных жителей. Кроме того, они реализуются всеми уровнями публичной власти.

В этом плане компетенционная модификация органов публичной власти имеет в первую очередь социальное содержание. Конституционное положение, гарантирующее обеспечение доступности медицинской помощи посредством возложения обязанностей по ее

¹⁸⁹ Municipalities and Region — Tasks and Financing. The Ministry for Economic Affairs and the Interior. June 2014. P. 19.

обеспечению на тот или иной уровень публичной власти, способствует реализации основного права граждан Российской Федерации на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Возведение на конституционный уровень положений о доступности и качестве медицинской помощи свидетельствует не только о приращении функций и полномочий органов публичной власти, но и о воплощении принципа ответственности органов публичной власти за обеспечение прав граждан в сфере охраны здоровья. Однако применительно к российской действительности актуальной задачей остается разграничение полномочий и зон ответственности органов государственной власти и местного самоуправления за медицинское обслуживание населения и предоставление квалифицированной медицинской помощи.

Определение вопросов местного значения — актуальная задача для всех правовых систем современности, и имеющиеся решения не исчерпываются их перечислением в законодательстве, активно применяются методы и средства правового моделирования. В современных исследованиях обобщен опыт местного самоуправления в европейских государствах и предложена классификационная модель, в основу которой положены такие основания, как: историческое измерение, основанное на различии публичного управления западной («веберианской») и посткоммунистической моделей; институциональное измерение, позволяющее выделить унитарно-централизованную, унитарно-децентрализованную и федеральную системы государственного управления; культурное измерение, в основе которого административная культура и юридические/правовые традиции и различия между континентальной европейской традицией «верховенства закона» и англо-саксонской традицией общего права с акцентом на доктрину общественных интересов¹⁹⁰. Согласно данной классификации представлены следующие типы систем местного

¹⁹⁰ The Future of Local Government in Europe: Lessons from Research and Practice in 31 Countries. Christian Schwab, Geert Bouckaert Sabine Kuhlmann [eds.], 2017. P. 21.

самоуправления: континентально-европейский наполеоновский; континентально-европейский федеральный; скандинавский; англосаксонский; центрально-восточноевропейский; юго-восточный европейский тип. Недостатки изложенного подхода состоят в излишней абстрагированности и отсутствии четкости деталей, имеющих ключевое значение для политики права современных государств в определении компетенции местной власти.

Местное самоуправление в европейских государствах развивается в соответствии с основными принципами «нового государственного управления». В связи с этим местное самоуправление рассматривается в качестве уровня публичной власти, на котором оказываются муниципальные услуги населению, в частности: по вопросам сбора и утилизации отходов; местного общественного транспорта, коммунального водоснабжения и канализации, здравоохранения и санитарии, предоставления социальных услуг (уход за детьми, пожилыми людьми). Муниципальные услуги все чаще оказываются непосредственно не органами местного самоуправления, а опосредованно — государственными/муниципальными организациями. Исследования показывают, что социальные услуги составляют основную функцию органов местного самоуправления в Великобритании, государствах Северной Европы, в то же время данные услуги в ФРГ и Италии предоставляются некоммерческими организациями¹⁹¹. В Австралии вопросы местного значения, такие как уборка мусора, вывоз и утилизация отходов производства, вывоз твердых коммунальных отходов, переданы в рамках аутсорсинга для осуществления коммерческим организациям¹⁹². Подобный подход подвергается критическому анализу в зарубежных исследованиях: отмечается, что такие диаметрально противоположные цели, которые в своей деятельности преследуют органы местного самоуправления

¹⁹¹ The Future of Local Government in Europe: Lessons from Research and Practice in 31 Countries. Christian Schwab, Geert Bouckaert Sabine Kuhlmann [eds.], 2017. P. 57.

¹⁹² См.: Grant B., Drew J. Local Government in Australia History, Theory and Public Policy. 2017 P. 421.

и коммерческие организации, не могут быть согласованы в долгосрочной перспективе¹⁹³.

Как представляется, муниципальные услуги не являются ни камертоном, ни признаком определения местного самоуправления. Это одна из форм проявления самостоятельности и роли местного самоуправления в решении опросов местного значения, но ею нельзя определить удельный вес местного самоуправления в управлении государственными и муниципальными делами. Муниципальные услуги, сфера их оказания, их место в системе публичной власти не дают представления о назначении и функциях местного самоуправления. Приведенные примеры из зарубежной практики противоречат смыслу местного самоуправления, поскольку понимают его назначение как посредника оказания муниципальных услуг между государством и населением.

В российской законодательной практике вопросы местного значения определяются как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Их решение осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с конституционными положениями и положениями Федерального закона № 131-ФЗ. Вопросы местного значения в первую очередь определяют сферы жизнедеятельности населения, в рамках которых реализуются полномочия органов местного самоуправления. Понятие «жизнеобеспечение» весьма многогранно, и его отнесение к местному самоуправлению указывает на связанность его предназначения с нуждами населения. Вопросы непосредственного жизнеобеспечения, как правило, связаны с оказанием или организацией предоставления социальных услуг конкретному гражданину или группе граждан, проживающим в соответствующем муниципальном образовании¹⁹⁴. Во всех случаях решение

¹⁹³ См.: Drew J. Reforming Local Government Consolidation, Cooperation, or Re-creation? 2020. Р. 99.

¹⁹⁴ См.: Васильев В. И. О функциональном назначении местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 7. С. 15.

вопросов местного значения предполагает самостоятельное наполнение и финансовое обеспечение средствами местных бюджетов, то есть финансовая самостоятельность местного самоуправления является необходимым условием его самостоятельного функционирования.

Законодательством регламентированы уровни решения вопросов местного значения с учетом специфики территориальной организации местного самоуправления. Установленная в Федеральном законе № 131-ФЗ двухуровневая структура местного самоуправления предполагает возможность осуществления вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района и населением самостоятельно. К таким вопросам отнесены: организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды; содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг; организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов; организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью.

Среди основных проблем осуществления вопросов межпоселенческого значения можно определить разграничение полномочий между муниципальными районами и поселениями в их структуре. Предполагается, что деятельность органов местного самоуправления муниципального района сконцентрирована на оказании методического сопровождения, обеспечении горизонтального взаимодействия поселений. При этом непосредственно предоставление услуг населению осуществляется органами местного самоуправления поселений¹⁹⁵. Законодательное закрепление порядка осуществления

¹⁹⁵ См.: Вопрос: как разграничиваются между муниципальными районами и поселениями в их составе полномочия по организации досуга и обеспечению населения услугами организаций культуры // Официальный сайт Комитета Госдумы по региональной политике и местному самоуправлению: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru>

вопросов межпоселенческого характера в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях встречается крайне редко¹⁹⁶.

Законодательством предусмотрена дифференцированная модель закрепления вопросов местного значения за каждым типом муниципального образования (городским и сельским поселением; муниципальным районом; муниципальным, городским округом; внутригородским районом).

Гарантированность самостоятельности местного самоуправления обеспечивается законодательно установленным принципом невозможности изменения перечня вопросов местного значения, за исключением отдельных случаев. В частности, речь идет о возможности закрепления за муниципальными образованиями дополнительных вопросов местного значения на основании законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований.

Законодательство субъектов Российской Федерации демонстрирует широкую практику закрепления отдельных вопросов местного значения за сельскими и городскими поселениями. Согласно результатам мониторинга организации и развития местного самоуправления законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие дополнительные вопросы местного значения за сельскими поселениями, в 2020 г. действуют в 61 субъекте Российской Федерации¹⁹⁷.

Показательно, что объем и содержание закрепляемых вопросов местного значения различаются. Например, за сельскими поселениями Воронежской области закрепляются такие вопросы местного значения, как: организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством

¹⁹⁶ См.: Положение об организации и осуществлении мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью кинешемского муниципального района (утверждено решением Кинешемского районного Совета депутатов от 20 декабря 2006 г. № 97 (105)) // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

¹⁹⁷ См.: Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года). М., 2020 С. 33.

Российской Федерации; 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 местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством; участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения; создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении и др.¹⁹⁸. В Курской области за сельскими поселениями закреплены: осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования; предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции¹⁹⁹.

В отдельных субъектах Российской Федерации приняты специальные положения о дополнительной помощи местным бюджетам для решения социально значимых вопросов местного значения. К таким вопросам отнесены: ремонт и материально-техническое обеспечение объектов, находящихся в собственности муниципальных образований и предназначенных для решения вопросов местного значения; организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; организация благоустройства, освещения и озеленения территорий муниципальных образований; создание условий для организации досуга и обеспечения

¹⁹⁸ См.: Закон Воронежской области от 10 ноября 2014 г. № 148-ОЗ (ред. от 4 декабря 2019 г.) «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями Воронежской области» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

¹⁹⁹ См.: Закон Курской области от 23 августа 2016 г. № 57-ЗКО (ред. от 26 февраля 2019 г.) «О закреплении за сельскими поселениями Курской области отдельных вопросов местного значения» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

жителей муниципальных образований услугами организаций культуры; обеспечение условий для развития физической культуры, школьного и массового спорта; капитальный и текущий ремонт объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в муниципальной собственности²⁰⁰.

В целях обеспечения гарантирования осуществления именно населением решения вопросов местного значения в отдельных муниципальных образованиях разработаны и приняты специальные муниципальные акты. Как показывает практика, такие вопросы касаются порядка реализации права граждан на правотворческую инициативу в вопросах местного значения²⁰¹.

В настоящее время муниципальные образования в Российской Федерации в части определения вопросов местного значения жестко связаны положениями федерального и регионального законодательства, что не всегда позволяет им в инициативном порядке и в ответ на потребности населения устанавливать и реализовывать решения вопросов местного значения с учетом индивидуальных особенностей развития конкретной территории.

При определении компетенции местного самоуправления российский законодатель указывает на «иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации» (ч. 2 ст. 14.1, ст. 15.1 и 16.1). Названные

²⁰⁰ См.: Закон Краснодарского края от 11 ноября 2019 г. № 4163-КЗ «О дополнительной помощи местным бюджетам для решения социально значимых вопросов местного значения» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

²⁰¹ См.: Положение о порядке реализации права граждан на правотворческую инициативу в вопросах местного значения в городе Бийске от 18 ноября 2005 г. № 109 (принято решением Думы г. Бийска от 17 ноября 2005 г. № 359) (ред. от 25 июня 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс: регионы»; Решение Думы МО «Верхняя Пышма» от 24 ноября 2005 г. № 18/13 (ред. от 29 апреля 2021 г.) «О Положении о порядке реализации права граждан на правотворческую инициативу в вопросах местного значения в городском округе Верхняя Пышма» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

в законе «иные вопросы» не относятся к ведению Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Закон устанавливает, что указанные вопросы должны решаться исключительно за счет собственных доходов местных бюджетов, за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации. Таким образом, данные вопросы, если они приняты к исполнению на уровне муниципального образования (это означает, что они закреплены уставом за данным муниципальным образованием, и федеральными законами и законами субъектов Федерации не закреплены, соответственно, за Федерацией, субъектами Федерации или иными муниципальными образованиями), могут быть на период, пока они не изъяты из ведения муниципального образования и не отнесены к ведению другого субъекта права (Федерации или ее субъектов, других муниципальных образований), отнесены к ведению данного муниципального образования. Соответственно, они могут рассматриваться и в качестве одного из элементов его предмета ведения.

Федеральный закон № 131-ФЗ относит к компетенции местного самоуправления «права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения». Такими правами являются, например: создание музеев поселения; совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия в поселении нотариуса; участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству; создание муниципальной пожарной охраны; создание условий для развития туризма и др. (ч. 1 ст. 14.1, ст. 15.1 и 16.1). Вместе с тем не ясны основания их причисления законодателем к вопросам местного значения. Кроме того, ранее законодательство определяло указанные права в качестве вопросов местного значения.

В приведенном перечне прав органов местного самоуправления перечислены в сущности различные по природе полномочия. В одном случае органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных полномочий, что относится к участию

в осуществлении деятельности по опеки и попечительству. Далее, в данном перечне содержатся по сути непосредственно вопросы местного значения, например создание музеев поселений. Следует отметить, что указанные вопросы сформулированы законом в качестве прав, что придает им характер необязательных для муниципальных образований.

Закономерен вопрос отнесения прав органов местного самоуправления к предметам ведения муниципальных образований. Необходимо учитывать единство положений норм Федерального закона № 131-ФЗ. Так, органы местного самоуправления вправе решать вопросы, участвовать в выполнении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со ст. 19), а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В указанном случае речь идет именно о государственных полномочиях, в решении которых допускается участие органов местного самоуправления. Так как это государственные полномочия, они исходя из ранее приведенной аргументации не могут относиться к предметам ведения муниципальных образований.

По содержанию понятие «предметы ведения муниципальных образований» можно рассматривать как понятие более широкое, чем понятие «вопросы местного значения». Наряду с вопросами местного значения данное понятие включает в себя также иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Что касается «иных вопросов, отнесенных к компетенции муниципальных образований», то они представляют собой государственные полномочия, вытекающие из предметов ведения Российской Федерации, субъектов Федерации либо совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Изучение перечня вопросов местного значения в России свидетельствует о тенденции, направленной на расширение указанных вопросов. Например, количество вопросов местного значения муниципального района — 36, а муниципального, городского округа — 44.

Принцип единства системы публичной власти требует согласованного организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия различных уровней осуществления публичной власти. Конституционный Суд РФ неоднократно, в том числе в своем заключении от 16 марта 2020 г. № 1–3, указывал на конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации и объективную необходимость взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации с органами местного самоуправления, призванными создавать условия для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории субъекта Российской Федерации.

В первом чтении принят проект федерального закона № 40361–8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», целью которого является усиление механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления для наиболее эффективного решения стоящих перед ними задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Представляется, что требует дополнительного обоснования идея законопроекта об определении компетенции местного самоуправления без связи с вопросами местного значения. При определении компетенционной основы местного самоуправления в законопроекте предложен подход, с одной стороны, заменяющий установленную в действующем законодательном регулировании категорию «вопросы местного значения» категорией «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» (при этом исключительно в первой статье в скобках они определяются как «вопросы местного значения»), а с другой стороны, определяющий непосредственно не вопросы местного значения, а полномочия органов местного

самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности.

Представленный подход не соотносится с конституционными положениями, содержащими указание на «вопросы местного значения», а также всего массива федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актов.

Законопроектом не раскрывается содержательное наполнение категории «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения». Вместе с тем вопросы местного значения, составляющие существо компетенции муниципального образования, определены в федеральном законодательстве как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

Характеризуя вопросы местного значения, следует отметить, что отличительной характеристикой является их направленность на непосредственное жизнеобеспечение населения и их локальный характер. Однако этим не исчерпывается содержание вопросов местного значения. Следует иметь в виду, что вопросы местного значения относятся к компетенции муниципального образования как такового и решаются либо населением непосредственно, либо органами местного самоуправления, создаваемыми прямо или опосредованно населением.

Особенностью законопроекта в части компетенционного регулирования местного самоуправления является то, что отказавшись от установления вопросов местного значения, разработчики законопроекта определяют единый перечень полномочий органов местного самоуправления для городского округа, муниципального округа и внутригородской территории (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения. Как представляется, такой подход не позволяет учесть особенности содержания деятельности муниципалитетов различных типов, а также специфические условия их деятельности.

Кроме того, закрепление в законопроекте категории «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения»

повлечет необходимость внесения кардинальных изменений в нормативные правовые акты федерального, регионального и муниципального уровня при возникновении риска неопределенности правового регулирования вопросов местного значения и размывания компетенции между органами государственной и муниципальной власти.

Изложенное позволяет заключить, что на современном этапе в российском законодательстве четко не разграничиваются вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления — эти категории нередко ошибочно рассматриваются как взаимозаменяемые. Такое положение образует правовую неопределенность, стесняющую самостоятельность местного самоуправления и влекущую неустойчивость деятельности органов местной власти. Представляется возможным предложить следующее разграничение полномочий местного самоуправления и вопросов местного значения: полномочия органов местного самоуправления характеризуют их публично-правовой статус, а вопросы местного значения определяют сферы, пределы свободы и инициативы, приоритеты развития местного самоуправления применительно к конкретной территории и условиям ее исторического и социально-экономического развития.

§ 2. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения

Международное и зарубежное право не содержат универсальных решений формирования компетенции местного самоуправления, которые могли бы быть заимствованы без адаптации к индивидуальным условиям и особенностям функционирования национальных институтов публичной власти при модернизации государственного и муниципального управления²⁰².

²⁰² См.: The Future of Local Government in Europe: Lessons from Research and Practice in 31 Countries. Christian Schwab, Geert Bouckaert Sabine Kuhlmann [eds.], 2017; The Second Tier of Local Government in Europe: Provinces, Counties, Départements and Landkreise

Европейское право определяет только общие вопросы компетенции местного самоуправления. Так, при характеристике полномочий органов местного самоуправления следует исходить из установленных Европейской хартией местного самоуправления требований. Положения Хартии устанавливают, что 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 (ч. 4 ст. 4).

В литературе раскрыто содержание полноты и исключительности полномочий органов местного самоуправления. Требование полноты выражается в том, что набор и содержание полномочий должны быть достаточны для того, чтобы органы местного самоуправления, за которыми они закреплены, могли самостоятельно и бесперебойно обеспечивать осуществление всех вопросов местного значения своего муниципального образования. Полнота полномочий выражается и в достаточности материально-финансовых ресурсов для их осуществления. Исключительность полномочий органов местного самоуправления означает, что, во-первых, никто не вправе изымать у них эти полномочия, кроме законодательно закрепленных случаев, и, во-вторых, органы местного самоуправления сами не вправе передавать кому-либо данные полномочия без законных на то оснований²⁰³. При рассмотрении установленного перечня полномочий по решению вопросов местного значения следует обратить внимание на некоторые не вполне четкие формулировки, зачастую не позволяющие выделить конкретное полномочие от вопроса местного значения. В связи с этим правомерно отмечается, что, например, такое полномочие, как «учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов

in Comparison Edited By Hubert Heinelt, Xavier Bertrana, 2014; Local Government in Europe: Trends And Developments, edited by Richard Batley, Gerry Stoker, 1991.

²⁰³ См.: Муниципальное право / под ред. А. Н. Кокотова. М.: Высшее образование, 2008. С. 179.

муниципальных правовых актов по вопросам местного значения», может относиться непосредственно к вопросу местного значения²⁰⁴.

Российский опыт реализации полномочий местного самоуправления: проблемы и перспективы. Определяя вопросы местного значения как правовую категорию, относящуюся к компетенции муниципальных образований, Федеральный закон № 131-ФЗ применяет понятие полномочий к органам местного самоуправления. Правовое значение избранного российским законодателем подхода определяется тем, что именно органы местного самоуправления выполняют основной объем самоуправленческой деятельности в работе с населением и институтами гражданского общества.

Предоставляя органам и должностным лицам местного самоуправления полномочия по решению вопросов местного значения, законодательством установлены определенные гарантии их наиболее эффективной реализации. К числу обозначенных гарантий можно отнести: неизменность перечня вопросов местного значения, кроме случаев внесения изменений и дополнений в Федеральный закон № 131-ФЗ; самостоятельное осуществление органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения каждого типа муниципального образования; финансовое обеспечение полномочий по решению вопросов местного значения, осуществляемое за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации).

В различных положениях Федерального закона № 131-ФЗ установлены полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Речь идет, прежде всего, о ст. 17 указанного закона, а также о некоторых других статьях (например, ст. 35, 36). Указанные полномочия являются основными полномочиями по реализации вопросов местного значения, поскольку

²⁰⁴ Васильев В. И. Законодательная основа муниципальной реформы. М.: Формула права, 2005. С. 141.

не могут быть установлены в рамках одного федерального закона исчерпывающим образом, тем более что федеральный законодатель оставил перечень указанных полномочий открытым. Не закрепленные в Федеральном законе № 131-ФЗ полномочия по решению вопросов местного значения находят отражение в отраслевых федеральных законах, а также в уставах муниципальных образований.

Выделение категории непосредственных (собственных) полномочий органов местного самоуправления направлено на реализацию вопросов местного значения. Рассмотрим отдельные полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Возможность осуществления международных и внешнеэкономических связей органами местного самоуправления рассматривается Европейской хартией местного самоуправления в развитии права местных органов самоуправления на ассоциацию. В абзаце 3 ст. 10 установлено, что органы местного самоуправления могут сотрудничать с органами местного самоуправления других государств на условиях, определенных законом.

Правительством РФ ведется активная работа по минимизации административных, правовых и иных барьеров, препятствующих международному внешнеэкономическому сотрудничеству Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в целях совершенствования и расширения возможностей международного экономического сотрудничества, формирования системы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности, эффективно обеспечивающей национальные интересы и интересы российского бизнеса в процессе международного экономического сотрудничества с учетом изменившихся условий внешней среды и др.²⁰⁵

²⁰⁵ См., например: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 325–10 (с изм. от 4 сентября 2021 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Внешнеполитическая деятельность» // СПС «КонсультантПлюс».

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к полномочиям органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов по решению вопросов местного значения осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами (п. 8 ч. 1 ст. 17).

Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ (ред. от 8 декабря 2020 г.) «Об основах приграничного сотрудничества» установил порядок осуществления международных и внешнеэкономических связей муниципальных образований, расположенных на территориях приграничных субъектов Российской Федерации²⁰⁶. Полномочиями органов местного самоуправления муниципального образования приграничного субъекта Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества являются: проведение встреч, консультаций и иных мероприятий с представителями государственно-территориальных, административно-территориальных и муниципальных образований сопредельных государств; заключение соглашений о приграничном сотрудничестве с приграничными муниципальными образованиями сопредельных государств; создание организаций приграничного сотрудничества и (или) участие в их деятельности, а также в соответствии с международными договорами Российской Федерации создание органов приграничного сотрудничества и (или) участие в их деятельности и др.

Законодательством определен механизм и порядок информирования Минэкономразвития России высшим исполнительным органом государственной власти приграничного субъекта Российской Федерации об осуществлении им и муниципальными образованиями данного приграничного субъекта Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей с субъектами приграничного

²⁰⁶ СПС «КонсультантПлюс».

сотрудничества сопредельных государств и о результатах осуществления таких связей.

В настоящее время вопросы, связанные с осуществлением международного межмуниципального сотрудничества (в основном они касаются приграничного сотрудничества), регулируются также на уровне субъектов Российской Федерации. Преимущественно вопросы осуществления международных (внешнеэкономических) связей в рамках межмуниципального сотрудничества регламентируются на муниципальном уровне. Вместе с тем порядок и условия осуществления таких связей в муниципальных образованиях регулируются неоднородно в связи наличием в федеральном законодательстве правовых коллизий и неопределенности.

В отдельных муниципальных образованиях действуют положения об органах, к компетенции которых относятся вопросы международных и внешнеэкономических связей муниципального образования²⁰⁷. Применяется практика издания положений о реализации полномочий органов местного самоуправления по осуществлению международных и внешнеэкономических связей²⁰⁸. В некоторых муниципальных образованиях действуют программы международного, межрегионального и межмуниципального сотрудничества²⁰⁹.

Правовое регулирование международной деятельности муниципальных образований и органов местного самоуправления не является совершенным в российском праве, в частности, отсутствуют

²⁰⁷ См.: Решение Совета депутатов г. Новосибирска от 28 октября 2020 г. № 27 «О Положении о постоянной комиссии Совета депутатов города Новосибирска по культуре, спорту, молодежной политике, международному и межмуниципальному сотрудничеству» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

²⁰⁸ См., например: Решение Благовещенской городской Думы от 23 декабря 2021 г. № 34/130 «Об утверждении Положения о порядке осуществления муниципального образованием город Благовещенск международных и межмуниципальных связей (сотрудничества)» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

²⁰⁹ См.: Постановление руководителя исполкома муниципального образования «Бавлинский муниципальный район» от 17 сентября 2019 г. № 334 «Об утверждении районной программы «Развитие международного, межрегионального и межмуниципального сотрудничества в Бавлинском муниципальном районе Республики Татарстан на 2018–2024 годы» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

нормативно закреплённые цели, средства, конкретные сферы реализации международного сотрудничества, не обеспечено разграничение одноименной компетенции между органами государственной и муниципальной власти, также может быть отмечена неопределённость понятийного аппарата, используемого в правовых актах разных уровней, применительно к внешним связям муниципальных образований.

Механизм осуществления органами местного самоуправления международных связей в отношении муниципалитетов, не являющихся приграничными территориями, не определен федеральным законодательством. Действуют только отдельные нормы отсылочного характера, касающиеся внешних связей муниципальных образований и содержащиеся в нескольких нормативных правовых актах. Например, в ст. 11 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» установлено, что муниципальные образования осуществляют внешнеторговую деятельность только в случаях, установленных федеральными законами. Федеральные законы используют различные понятия: «внешнеэкономические связи», «внешнеторговая деятельность». Соотношение указанных понятий не определено, ясно, что не вносят в этой связи и положения Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации».

При отсутствии четкой регламентации порядка, условий, форм, конкретных сфер осуществления муниципальными образованиями международных и внешнеэкономических связей ими и субъектами Российской Федерации самостоятельно принимаются нормативные акты, которые впоследствии в судебном порядке признаются несоответствующими федеральному законодательству, притом что на уровне принятых и действующих федеральных законов сфера регулирования международного сотрудничества и активности в ней местного самоуправления четко не определены.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделяет органы местного

самоуправления правом устанавливать на основании устава муниципального образования полномочия по привлечению граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых работ в целях решения вопросов местного значения (ч. 2 ст. 17). Установлен критерий, согласно которому социально значимыми работами признаются работы, не требующие специальной профессиональной подготовки. Конкретизация данного законодательного положения на муниципальном уровне показывает, что к таким работам относятся участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма; участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций²¹⁰. Следует отметить, что анализируемое полномочие является значимым социально ориентированным, направленным на повышение уровня социальной активности и социальной ответственности местного населения, сознательное участие местного населения в решении вопросов местного значения и развития конкретной территории. Вместе с тем данное полномочие выделено вне связи с вопросами местного значения и поэтому излагаемый подход законодателя должен быть оценен критически. Особенную тревогу и озабоченность вызывает отсутствие указаний на наличие профессиональной подготовки, необходимой для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, противодействия терроризму.

В целях установления единого порядка правового регулирования вопросов в сфере стратегического планирования были трансформированы полномочия органов местного самоуправления²¹¹. Федеральный закон № 131-ФЗ, определяя полномочия органов местного

²¹⁰ См.: Решение Совета депутатов Старооскольского городского округа Белгородской области от 21 ноября 2008 г. № 217 (ред. от 10 февраля 2017 г.) «Об утверждении Порядка привлечения граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для Старооскольского городского округа работ» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

²¹¹ См.: Федеральный закон от 30 октября 2017 г. № 299-ФЗ (ред. от 21 декабря 2021 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

самоуправления в сфере стратегического планирования, содержит отсылочную норму к Федеральному закону от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Указанным законом к полномочиям органов местного самоуправления отнесено определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Вместе с тем анализ российского законодательства свидетельствует об отсутствии эффективной методики оценки уровня социально-экономической деятельности регионов с учетом индивидуальных особенностей каждого из них по ведущим показателям деловой активности, финансовой устойчивости и самостоятельности, развития конкуренции на товарных рынках, что существенным образом затрудняет прогнозирование и планирование в реализации экономических программ. Аналогичные методики отсутствуют и применительно к муниципальным образованиям с учетом особенностей их развития и экономической основы деятельности. Соответственно требуется разработать и обосновать применяемые критерии оценки и их последовательность, а также определиться со структурой и режимом используемых для этих целей федеральных, региональных и муниципальных информационных источников.

Необходимо учитывать, что в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года только в общем виде и без механизмов решения определены задачи развития территорий, в том числе и приграничных, среди которых названо: обеспечение уровня жизни, сопоставимого (или выше) с уровнем жизни в Российской Федерации (для Калининградской области — сопоставимого (или выше) с уровнем жизни в приграничных странах Европейского союза). Такой подход является необходимым, но недостаточным этапом правового обеспечения развития территорий.

Эффективному осуществлению полномочий органов местного самоуправления по принятию и организации планов и программ

социально-экономического развития не способствует также установленный законодателем подход к порядку формирования и обеспечения неприкосновенности и защиты муниципального имущества. Российское законодательство и сами подходы к управлению публичной собственностью не создают достаточных условий для реализации местным самоуправлением полномочий по решению вопросов местного значения.

Вопросы правового регулирования муниципальной собственности остаются предметом законопроектной деятельности, в том числе: правовой режим муниципального имущества, правовые формы его оборота, место муниципальной собственности в системе публичной собственности. В современных условиях активно обсуждается проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в системе публичной власти», в ст. 62 которого предусмотрено закрепление видов имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований. Критерием разграничения видов муниципального имущества является целевое назначение имущества. Вместе с тем следование этому критерию не выдерживается законопроектом, поскольку, во-первых, его нормами не предусматривается исчерпывающего перечня видов имущества, которое могло бы принадлежать муниципальному образованию и, во-вторых, потому что сам законопроект допускает нахождение в муниципальной собственности имущества, необходимого непосредственно для жизнеобеспечения населения, а также для исполнения возложенных полномочий федеральных и региональных органов государственной власти. Отдельно законопроект устанавливает специальные полномочия для местного самоуправления по перепрофилированию и отчуждению имущества, которое не может находиться в его собственности в силу закона. Очевидно, что реализация всех перечисленных возможностей позволяет причислять к объектам муниципальной собственности практически любое имущество, нахождение которого в государственной собственности предполагается. Сопоставление и взаимосвязанное толкование

приведенных норм позволяет прийти к выводу о неопределенности правового режима муниципальной собственности и необходимости его правовой регламентации в российском законодательстве.

Определяя полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, законодатель установил общий перечень полномочий для каждого типа муниципального образования. Вместе с тем данный подход не представляется совершенным. На практике выявляется неспособность отдельных типов муниципальных образований осуществлять полномочия по решению вопросов местного значения. Это относится, например, к полномочию по учреждению печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации. Реализация указанного полномочия свидетельствует о том, что данное полномочие осуществляется лишь в небольшом числе муниципальных районов, городских округов и лишь в отдельных городских поселениях. Вместе с тем рассматриваемое полномочие практически не реализуется на уровне сельского поселения.

При определении полномочий органов местного самоуправления необходимо исходить из потенциальной возможности осуществления органами местного самоуправления различных типов муниципальных образований полномочий по решению вопросов местного значения. И в данном случае одной из возможных моделей совершенствования законодательства видится положенный в основу установления полномочий органов местного самоуправления дифференцированный подход, позволяющий каждому типу муниципального образования осуществлять перечень полномочий, соответствующих его идентификационным территориальным, организационным признакам. В. И. Васильев правомерно отмечает, что «международные связи у малых сельских поселений нереальны, поэтому относить к числу их

полномочий осуществление этих связей вряд ли обоснованно»²¹². При решении данного вопроса следует учитывать, что органы местного самоуправления в первую очередь должны реализовывать вопросы непосредственно обеспечения жизнедеятельности населения на соответствующей территории²¹³. Данный подход обусловлен и тем, что на федеральном уровне не удалось избежать дублирования полномочий по решению вопросов местного значения в рамках двухуровневой модели территориальной организации местного самоуправления.

В процессе совершенствования разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти меняется и содержание полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Вместе с тем в рамках данного совершенствования законодатель не всегда последователен. Так, из вопросов местного значения муниципальных образований изъято оказание содействия в установлении в соответствии с федеральным законом опеки и попечительства над нуждающимися в этом. Из разряда вопросов местного значения данная категория переведена в категорию прав органов местного самоуправления, не отнесенных к вопросам местного значения.

Согласно положениям Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (ред. от 30 апреля 2021 г.) органы местного самоуправления муниципальных образований, на территориях которых отсутствуют органы опеки и попечительства, могут наделяться законом субъекта Российской Федерации полномочиями по опеке и попечительству с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В этом случае органы местного самоуправления являются органами опеки и попечительства (ч. 1.1 ст. 6)²¹⁴. Полномочия в области опеки и попечительства должны реализовывать непосредственно органы местного

²¹² Васильев В. И. Указ. соч.

²¹³ См.: Государственно-правовые основы ускоренного развития Дальнего Востока России: монография / Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров, Л. В. Андриченко и др.; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018. С. 67.

²¹⁴ СПС «КонсультантПлюс».

самоуправления как наиболее приближенный к гражданам уровень публичной власти. Действительно «опека и попечительство, нотариат, общественные работы, действия в межнациональной сфере требуют ответственного перед гражданами поведения. Не может орган местного самоуправления сегодня заняться опекой, а завтра перестать в ней участвовать»²¹⁵.

Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в ряде случаев не находят должного регулирования в конкретных отраслевых федеральных законах. Федеральный закон № 131-ФЗ относит к вопросам местного значения участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах городского поселения, муниципального района, городского и муниципального округа. Вместе с тем Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (ред. от 26 мая 2021 г.) в ч. 3 ст. 5 устанавливает, что органы местного самоуправления осуществляют противодействие терроризму в пределах своих полномочий²¹⁶. Таким образом, неясным остается вопрос о тех полномочиях, которые должны осуществлять муниципальные образования непосредственно по решению данного вопроса.

В условиях двухуровневой системы организации местного самоуправления используется форма горизонтальной и взаимной передачи полномочий между органами местного самоуправления сельских поселений и муниципального района в виде соглашений²¹⁷, порядок заключения которых устанавливается уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Согласно аналитическо-статистическим данным, в 2020 г. 13,5 тыс. поселений и 1266 муниципальных районов участвуют посредством

²¹⁵ Васильев В. И. Муниципальное право России. С. 671.

²¹⁶ СПС «КонсультантПлюс».

²¹⁷ *Примечание.* В настоящем исследовании такие соглашения также именуются межмуниципальными соглашениями.

заключенных соглашений в передаче части полномочий муниципальным районам; в соглашениях о передаче части полномочий от муниципальных районов к поселениям участвует 814 муниципальных районов и 7,4 тыс. поселений²¹⁸.

Практика свидетельствует о передаче муниципальным районам осуществления части полномочий органам местного самоуправления поселений, например, по таким вопросам местного значения, как выполнение комплексных кадастровых работ в части реализации мероприятия по внесению в Единый государственный реестр недвижимости сведений о границах муниципальных образований²¹⁹; полномочий по решению вопросов местного значения по дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района²²⁰. В Калужской области сельским поселениям переданы следующие вопросы муниципального района: дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения (в части содержания автомобильных дорог — капитальный ремонт, ремонт дорог местного значения, грейдирование, окрашивание обочин, очистка покрытия от снега, обработка противогололедными материалами); содержание мест захоронения; организация в границах поселения водоснабжения населения, водоотведения; организация библиотечного обслуживания населения,

²¹⁸ См.: Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года). М., 2020. С. 21.

²¹⁹ См.: Решение представительного собрания Железногорского района Курской области от 7 февраля 2022 г. № 9–4-РС «О передаче осуществления части полномочий по вопросам местного значения органам местного самоуправления поселений Железногорского района Курской области» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

²²⁰ См.: Решение Спасской районной Думы Рязанской области от 28 апреля 2022 г. № 12/3 «О передаче осуществления части полномочий администрации муниципального образования — Спасский муниципальный район Рязанской области по решению вопросов местного значения поселениям, входящим в состав Спасского муниципального района Рязанской области по дорожной деятельности» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения²²¹.

Сложилась также практика передачи органами местного самоуправления поселений полномочий по решению вопросов местного значения муниципальному району. Это касается, например, решения вопросов местного значения в части организации строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог²²² в границах Ново-Тебердинского сельского поселения.

На федеральном уровне определены принципы и требования общего характера к содержанию таких соглашений, одним из условий которых является срок заключения. Практика демонстрирует, что в отдельных случаях органы местного самоуправления муниципального района принимают к осуществлению полномочия сельских поселений на длительный период. Например, полномочия по решению такого вопроса местного значения, как организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, согласно решению представительного органа 2020 г. передаются на период до 1 октября 2069 г.²²³

²²¹ См.: Решение Малоярославецкого районного Собрания депутатов от 16 декабря 2020 г. № 26 (ред. от 25 февраля 2022 г.) «О передаче сельским поселениям, входящим в состав муниципального района «Малоярославецкий район», осуществления части полномочий по решению вопросов местного значения муниципального района «Малоярославецкий район» (вместе с Перечнем передаваемых сельским поселениям части полномочий по решению вопросов местного значения муниципального района «Малоярославецкий район» на 2021 год, Перечнем передаваемых сельским поселениям части полномочий по решению вопросов местного значения муниципального района «Малоярославецкий район» на 2022 год)» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

²²² См.: Решение Совета Ново-Тебердинского сельского поселения Карачаево-Черкесской Республики от 12 февраля 2021 г. № 2 «О передаче части полномочий администрации Карачаевского муниципального района» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

²²³ См.: Решение Совета депутатов муниципального образования Оренбургский район Оренбургской области от 29 июня 2020 г. № 369 «О принятии к осуществлению части полномочий по решению вопроса местного значения органов местного самоуправления сельских поселений Оренбургского района Оренбургской области» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

Установив отдельные требования к заключению межмуниципальных соглашений, в федеральном законодательстве не вполне четко закрепили порядок и механизм их заключения. Следует отметить, что Федеральным законом № 131-ФЗ не определен объем передаваемых полномочий, а установлено правило о передаче «части полномочий». Однако на практике наблюдается передача органам местного самоуправления муниципального района всех полномочий по решению вопросов местного значения, в том числе и полномочия по составлению, утверждению и исполнению местного бюджета²²⁴. Подобный подход вступает в противоречие с принципом самостоятельности осуществления органами местного самоуправления муниципальных образований полномочий по решению вопросов местного значения. Самостоятельность муниципальных образований в основе своей определяется уровнем обеспеченности полномочий органов местного самоуправления бюджетно-финансовыми ресурсами. И Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрена гарантия невмешательства органов государственной власти в определение объема расходов за счет местных бюджетов, поскольку федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать подобного рода положений.

Совершенствование законодательства в этой части не всегда последовательно. Следует отметить, что в проекте федерального закона № 40361–8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» не нашли отражения такие принципы, как гарантированность прав местного самоуправления Конституцией РФ, федеральными законами, которая является конституционным принципом; признание местного самоуправления как формы публичной власти; гарантированность самостоятельного управления муниципальной собственностью со стороны муниципального образования, которые также вытекают из конституционных норм. В статье 4 законопроекта не установлены и такие

²²⁴ См., например: Решение Совета депутатов Мошенского сельского поселения от 9 июня 2015 г. № 623 «О передаче осуществления части полномочий по решению вопросов местного значения» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

конституционные принципы, как установление особенностей осуществления местного самоуправления на отдельных территориях только федеральным законом; гарантированность права на судебную защиту местного самоуправления. Закрепленный в законопроекте принцип о том, что «разграничение полномочий между уровнями публичной власти обеспечивается соответствующими финансовым и материальными ресурсами», не обоснован предметом регулирования законопроекта. Кроме того, обеспечение финансовыми и материальными ресурсами процесса разграничения полномочий вообще нельзя рассматривать ни в качестве принципа правового регулирования отношений в сфере местного самоуправления, ни как принцип самого местного самоуправления. Эта процедура реализуется федеральными органами в отношении всех уровней осуществления публичной власти, в отдельных установленных федеральными законами случаях — органами государственной власти субъектов Российской Федерации, она обеспечивается бюджетированием деятельности указанных органов и прямого отношения к органам местного самоуправления (кроме самого результата) не имеет.

Особого внимания требует необходимость отдельного рассмотрения договорных отношений о разделе, передаче компетенции между органами муниципальных образований. От законодателя требуется установление допустимых условий заключения такого рода соглашений, исключение сфер, в отношении которых полномочия передаваться и осуществляться совместно не могут, выработка и закрепление оснований недействительности соглашений. Отсутствие ясности в этом вопросе создает иллюзию автономии воли и диспозитивности в вопросах договорного распределения компетенции между органами местного самоуправления, распыления и истощения компетенции местного самоуправления и недостижения им собственных целей и задач в решении вопросов местного значения. Неограниченные возможности передачи компетенции делают невозможным решение местным самоуправлением вопросов местного значения по причине утраты его связи с конкретной территорией. Правовая природа таких соглашения далека от договоров

в их гражданско-правовом понимании, а сами соглашения о разделе компетенции могут быть поняты в значении совместного административного акта, совершение которого в обязательном случае должно требовать соблюдения нормативно определенных условий и процедуры. В связи с возникновением риска нарушения принципа неделимости и адресности публичной компетенции и невозможности ее рассмотрения как предмета договора требуется определиться с законностью заключения и исполнения указанных договоров (соглашений) органами местного самоуправления. Публичное содержание соглашений о разделении компетенций учитывается далеко не всегда, что проявляется, например, в условиях об установлении финансовых санкций. Так, отдельные соглашения предусматривают финансовые санкции на случай их неисполнения, в том числе пени, штрафы²²⁵. Практика договорного перераспределения компетенции в отношениях между уполномоченными и компетентно обязанными органами государственной и муниципальной власти заведомо не соответствует природе и назначению публичной компетенции, а также бюджетному законодательству.

Действенность механизма заключения межмуниципальных соглашений будет возможна лишь при условии законодательного установления объема передаваемых полномочий, а также самостоятельного осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения. Иначе при невозможности решения проблемы «недееспособности» муниципального образования путем использования соглашений (при соблюдении установленных условий соглашений) необходимо инициировать вопрос о преобразовании соответствующего муниципального образования.

Практику заключения соглашений между муниципальными образованиями нельзя рассматривать в отрыве от территориальных преобразований местного самоуправления, в том числе от процессов

²²⁵ См.: Решение районного собрания муниципального образования «Хвостовичский район» от 13 декабря 2019 г. № 338 (ред. от 11 февраля 2020 г.) «О передаче в 2020 году осуществления части отдельных полномочий по решению вопросов местного значения» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

укрупнения сельских поселений, объединения поселений, входящих в состав муниципальных районов. Вместе с тем наблюдается низкая степень вовлеченности граждан в обсуждение и принятие решений по решению вопросов развития сельских территорий²²⁶. Здесь важно учитывать, что на уровне сельских поселений, являющихся базовыми территориальными единицами местного самоуправления, ключевыми факторами их идентичности выступают тесные эмоционально-психологические связи между жителями, историко-культурные, природные особенности и др. Процесс территориальных преобразований должен сопровождаться не только правовым, но и социологическим, психологическим обеспечением. Подобная практика широко распространена в зарубежных государствах²²⁷.

Значительная роль в осуществлении органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения отведена формированию кадрового потенциала муниципального образования. Однако в муниципальных образованиях отсутствует система формирования организационно-штатных структур администраций. Фактический штатный состав работников органов местного самоуправления не зависит от численности населения и не соотносится с исполняемыми полномочиями. Так, по состоянию на 1 января 2020 г. в Российской Федерации функционирует 1392 городских и 16 800 сельских поселений, при этом деятельность органов местного самоуправления обеспечивают муниципальные служащие, исполняющие функции на условиях полной и неполной занятости в городских поселениях — 3,7 %, в сельских поселениях — 1,3 %²²⁸. В связи

²²⁶ См.: Распоряжение Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р (ред. от 13 января 2017 г.) «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

²²⁷ См. подробнее: Calciolari S., Cristofoli D. & Macciò L. (2013) Explaining the reactions of Swiss municipalities to the 'Amalgamation wave', *Public Management Review*, 15(4). P. 563–583; Ulla Higdem, Hans Christian Nøyer, Erik Neslein Mønness, Jon Helge Lesjø. Changing Attitudes Towards Territorial Municipal Reforms — The Case of Inland Norway, *Lex localis — Journal of Local Self-Government* Vol. 18. No. 2. April 2020. P. 271–292.

²²⁸ См.: Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о результатах ежегодного мониторинга организации и развитии местного самоуправления в Российской

с этим актуальной представляется разработка методики, посредством которой будет производиться расчет нормативов штатной численности органов местного самоуправления.

Вышеизложенное позволяет заключить, что предусмотренная российским законодательством модель распределения полномочий между уровнями местного самоуправления не отвечает задаче поддержки и развития местного самоуправления, поскольку распределение полномочий между уровнями местного самоуправления допускает возможность неограниченной передачи полномочий с поселенческого уровня на уровень муниципального района без ограничения срока, что в действительности означает исчерпание местного самоуправления на поселенческом уровне. Этими обстоятельствами обусловлена необходимость правовой дифференциации и оптимизации полномочий органов местного самоуправления с учетом уровня их социально-экономического и территориального развития.

§ 3. Механизмы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в единой системе публичной власти

Проблема взаимной «отстраненности» государственного и муниципального уровня власти приобрела критический характер довольно давно. Их разобщенность, недостаточная скоординированность отрицательно сказывались на качестве управления и в конечном счете на реализации прав граждан²²⁹. Данные обстоятельства подтверждаются практикой реализации положений законодательства о местном самоуправлении. Так, органы местного самоуправления отдельных муниципальных образований не могут эффективно осуществлять полномочия по решению вопросов местного значения в связи

Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года). М., 2020.

²²⁹ См.: Нанба С. Б. Конституционные преобразования: перенастройка российского местного самоуправления // Журнал российского права. 2021. № 6. С. 27–36.

с отсутствием для реализации финансовых средств, материальных и кадровых ресурсов, с передачей компетенции органов государственной власти на местное самоуправление, а также всех или ключевых полномочий местного самоуправления субъектам Российской Федерации. Законами ряда субъектов Российской Федерации частично или полностью отнесены к ведению органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, например, муниципальные полномочия в области градостроительства и землепользования территориального планирования, электро-, тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения, наружной рекламы²³⁰. Это приводит к фактической и юридической невозможности реализации компетенции местного самоуправления, в действительности означая его вырождение.

Кроме того, известны случаи закрепления за органами местного самоуправления отдельных полномочий, которые не соотносятся с вопросами местного значения и не переданы органам местного самоуправления в установленном порядке²³¹. Речь идет, например, об обязанности должностных лиц местного самоуправления по предоставлению помещений для проведения голосования, работы избирательных комиссий и хранения избирательной документации, а также технического оборудования, средств связи и транспорта при проведении выборов не только в органы местного самоуправления, но и в органы государственной власти²³². Исполнение этой обязанности ведет к дополнительной и ничем не обоснованной административной нагрузке на органы местного самоуправления, возникновению дополнительных и нецелевых статей расходов средств местного бюджета и, как следствие, недостатку финансового обеспечения для решения вопросов местного значения как таковых.

²³⁰ См.: Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года). М., 2020. С. 53.

²³¹ См. статью 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

²³² См.: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Изложенное обуславливает необходимость иллюстрации сложившихся форм взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с последующей задачей их модернизации. Закрепление в Конституции РФ единства системы публичной власти актуализирует вопрос о средствах его достижения, согласовании целей задач функционирования органов государственной и муниципальной власти²³³. Очевидно, что активизации взаимодействия в работе органов государственной и муниципальной власти для достижения поставленной цели недостаточно. Также не представляется возможным говорить о взаимозаменяемости полномочий и механизмов их реализации в работе органов государственной и муниципальной власти. Вместе с тем смысл конституционного нововведения ориентирован на качественную перестройку работы органов публичной власти во взаимосвязи друг с другом и населением страны. Ясность в этих вопросах является определяющей для формулировки направлений развития законотворческого процесса и реформирования государственного и муниципального управления. Конституционная норма о единстве публичной власти не является изолированной, а находится в нормативном единстве с иными положениями Конституции РФ и не может быть противопоставлена им. В связи с этим особого внимания требует ее соотнесение с положением о самостоятельности местного самоуправления и государственной власти (ст. 12 Конституции РФ). Понимание ст. 12 и 132 Конституции РФ позволяет сделать вывод о трехуровневой системе публичной власти с детализацией компетенции для федеральных, региональных и муниципальных органов власти.

Само по себе провозглашенное Конституцией РФ единство публичной власти не определяет характер взаимоотношений государственных и муниципальных органов власти. При наличии ясных и нормативно определенных механизмов взаимодействия и взаимосвязи

²³³ См.: Правовое управление в кризисных ситуациях: монография. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М.: Проспект, 2022. С. 193.

между уровнями публичной власти ориентация на единство публичной власти представляет собой сбалансированное и эффективное законодательное решение.

Конституционный Суд РФ в своих решениях неоднократно высказывал позицию, согласно которой «местное самоуправление — это публичная (муниципальная) власть, а органы местного самоуправления признаются органами публичной власти, призванными представлять интересы граждан, проживающих на соответствующей территории». Судом указывалось, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти, а также отмечалась объективная необходимость взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления²³⁴.

В заключении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории²³⁵. Един-

²³⁴ См. постановления Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»; от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева» // СПС «КонсультантПлюс».

²³⁵ См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» (СПС «КонсультантПлюс»).

ство системы органов публичной власти предполагает выстраивание механизмов взаимодействия между уровнями публичной власти при сохранении установленного в Конституции и федеральном законодательстве объема компетенции каждого из них. Целями согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти всех уровней предстают соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, создание условий для социально-экономического развития государства. Именно такое понимание и предназначение единой системы публичной власти нашло отражение в Федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации».

Конституционные новации в области местного самоуправления соотносятся с международными правовыми стандартами в этой сфере. В частности, Европейская хартия местного самоуправления предоставляет достаточно широкие возможности государству в организации местной власти. Неразрывную связь государственно-властных и муниципальных начал в системе организации местной власти, неделимость ответственности органов государственной власти от муниципалитета до главы государства признает также и Европейский Суд по правам человека²³⁶.

Закрепление в Конституции РФ новых категорий «публичная власть», «единая система публичной власти» в первую очередь потребует установления законодательных механизмов, обеспечивающих взаимодействие между ее различными уровнями. В связи с этим представляется оправданным отнесение вопросов организации публичной власти к ведению Российской Федерации (п. «г» ст. 71 Конституции РФ). Указанное конституционное решение обусловлено самим функциональным предназначением системы публичной власти, предполагающим, что принципы ее функционирования должны

²³⁶ Decision European Court of Human Rights 31.05.1974 «16 Austrian communes and some of their councilors v. Austria» // <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-3179#>; Постановление ЕСПЧ от 7 марта 2017 г. «Дело «В.К. (V.K.) против Российской Федерации» (жалоба № 68059/13) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2017. № 7 (181).

носить единый характер на всей территории государства, исключая смешение компетенции между уровнями публичной власти. Следует отметить, что Конституция РФ относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). В данном случае отнесение к ведению Российской Федерации вопроса организации публичной власти не вступает в противоречие с указанным конституционным положением, поскольку именно Российская Федерация определяет основы организации всех уровней публичной власти, в свою очередь, в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов сосредоточено установление территориальных, организационных, экономических принципов организации органов публичной власти.

Следовательно, конституционные положения об организации публичной власти как вопросе исключительного ведения Российской Федерации и об установлении общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления как вопросе ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации направлены на формирование основ единой системы публичной власти. Такое конституционное решение в перспективе позволит обеспечить согласованное функционирование органов государственной власти и местного самоуправления, а также единство функциональных основ организации публичной власти, базирующееся на разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

В практическом плане «включенность» местного самоуправления в систему публичной власти предполагает последовательное обеспечение взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти по реализации конституционных функций государства. Данный подход отвечает вызовам интенсивной правовой модернизации, социально-экономическим преобразованиям, целью которых является качественное улучшение жизни граждан.

В силу осуществления управленческой деятельности у органов местного самоуправления и государственной власти объективно складываются тесные институциональные и экономические связи. Практически все вопросы местного значения непосредственно связаны с предметами совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, перечисленными в ст. 72 Конституции РФ. Все менее заметной становится грань между вопросами местного и государственного значения, что находит отражение в законодательстве.

Данные обстоятельства актуализируют необходимость совершенствования имеющихся механизмов взаимодействия государственных и муниципальных органов.

Наделение законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. В результате конституционных преобразований 2020 г. конкретизирована конституционная норма ч. 2 ст. 132. Согласно обновленной редакции уточнено понятие «закон», а именно на основании федерального закона и закона субъекта Российской Федерации на местный уровень могут передаваться отдельные государственные полномочия. Именно такой подход используется в гл. 4 Федерального закона № 131-ФЗ, а также конкретизирован практикой Конституционного Суда РФ, согласно позиции которого «наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться только законодателем — федеральным или субъекта Российской Федерации и только в форме закона с учетом установленных Конституцией Российской Федерации предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации»²³⁷.

²³⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 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» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

В зарубежной доктрине передача полномочий между уровнями публичной власти основывается на принципе субсидиарности, который предлагается соблюдать в качестве стержневого, «золотого правила»²³⁸. В аспекте взаимодействия между государствами принцип субсидиарности установлен в Договоре о Европейском Союзе²³⁹, между органами публичной власти — в Европейской хартии местного самоуправления, принцип реализации права граждан на участие в местной общественной жизни — в актах рекомендательного характера Совета Европы²⁴⁰. В числе критериев передачи осуществления части полномочий на более низкий уровень в системе публичной власти исследователи выделяют: *близость* — местное самоуправление наиболее приближенный уровень публичной власти; *эффективность* — местные органы власти вырабатывают механизм; *гибкость* — предполагаются гибкие способы принятия решений и их исполнения²⁴¹.

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления, являются полномочия этих органов, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным данным федеральным законом к вопросам местного значения (п. 1 ст. 19). Таким образом, по сути отдельные государственные полномочия это все иные полномочия органов местного самоуправления, не отнесенные к вопросам местного значения и закрепленные законом за муниципальными образованиями. Являясь по своей природе государственными

²³⁸ См.: Brisson J.-F. Les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales, 2009; Albert Jean-Luc. Les compensations des transferts de competences // Gestion & Finances Publiques, 2017/2 (№ 2). P. 44–56.

²³⁹ Договор (подписан в г. Маастрихте 7 февраля 1992) (с изм. и доп. от 13 декабря 2007 г.) (СПС «КонсультантПлюс»).

²⁴⁰ См.: Рекомендация № CM/Rec (2018)4 Комитета министров Совета Европы «О праве граждан на участие в местной общественной жизни» (принята 21 марта 2018 г. на 1311-м заседании представителей министров) // СПС «КонсультантПлюс».

²⁴¹ См.: The Future of Local Government in Europe: Lessons from Research and Practice in 31 Countries. Christian Schwab, Geert Bouckaert Sabine Kuhlmann [eds.], 2017. P. 67.

полномочиями, они исполняются органами местного самоуправления под жестким контролем со стороны органов государственной власти и на условиях финансирования за счет средств соответствующих бюджетов (федерального или регионального), уровню которых по закону соответствуют данные полномочия.

Определяя содержание государственных полномочий, Федеральный закон № 131-ФЗ использует понятие «отдельные государственные полномочия», тем самым ограничивая объем передаваемых полномочий. Данная формулировка направлена на невозможность закрепления за органами местного самоуправления чрезмерного перечня государственных полномочий. Указанный вопрос нашел отражение в позиции Конституционного Суда РФ, согласно которой недопустима передача органам местного самоуправления не отдельных, а всей совокупности государственных полномочий либо отдельных полномочий без их конкретизации в законе и без предварительного выделения материальных и финансовых средств, обеспечивающих их исполнение²⁴².

В российской доктрине предложены подходы к определению объема передаваемых полномочий на муниципальный уровень. Так, например, одним из способов решения данного вопроса является установление объема обязательных к исполнению переданных государственных полномочий в пределах 25 % от общих расходов местного бюджета. Передаваемые государственные полномочия выше этого порога «принимаются» и реализуются органами местного самоуправления только на добровольной основе с восполнением органам муниципального управления не только полной «стоимости» передаваемых полномочий, но и дополнительных затрат, связанных с их осуществлением на местах²⁴³. Данный подход безусловно представляет ин-

²⁴² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁴³ См.: Проблемы и перспективы муниципальной реформы в Российской Федерации. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве

терес, вместе с тем введение количественных показателей в рамках разрешения данного вопроса представляется оценочным. Предложен подход к установлению «организационных и финансовых критериев: количество муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, в должностные обязанности которых входит обеспечение осуществления государственных полномочий; размер финансовых средств на их осуществление»²⁴⁴.

В Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствуют критерии ограничения передачи на местный уровень осуществления отдельных государственных полномочий. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» устанавливает перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, которыми органы местного самоуправления не могут быть наделены. Такими полномочиями являются, в частности, материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации; обеспечение проведения выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, референдумов субъекта Российской Федерации; осуществление формирования и использования резервных фондов субъекта Российской Федерации для финансирования непредвиденных расходов (ч. 12 ст. 52). Следует отметить, что во многом порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленный в Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» воспроизводит нормы Федерального закона № 131-ФЗ, в частности в отношении основных условий содержания федерального закона, закона субъекта Российской Федерации,

Российской Федерации, Институт экономики РАН. М., 2008. С. 52.

²⁴⁴ Дитятковский М. Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. М., 2007. С. 51.

предусматривающих такое наделение. Вместе с тем в законе не решен вопрос об объеме передаваемых полномочий Российской Федерации.

В российской доктрине публичного права предложены основания передачи государственных полномочий органам местного самоуправления, к которым отнесены: «1) недопустимость перераспределения предметов ведения в результате передачи части полномочий; 2) недопустимость передачи полномочий законодательного органа (например, в случаях, когда регулирование (решение) того или иного вопроса отнесено непосредственно к компетенции законодательного органа власти); 3) передача преимущественно исполнительно-распорядительных полномочий; передача нормотворческих функций допустима лишь в объеме, необходимом для определения отдельных аспектов порядка (механизма) реализации данных полномочий, в целом же осуществление полномочий должно регламентироваться нормативными правовыми актами того уровня власти, который передает полномочия органам местного самоуправления; 4) законность или непротиворечие передачи полномочий законодательству — Конституции РФ и федеральным законам (по полномочиям РФ и субъектов РФ), уставу и законам субъекта РФ (по полномочиям субъекта РФ)»²⁴⁵.

Предложен также подход, ставящий под сомнение возможность установления примерного перечня передаваемых государственных полномочий. В его основу положен тезис, согласно которому «передача государственных полномочий связана с конкретными обстоятельствами, при которых решение данных вопросов наиболее эффективно на самоуправленческом уровне и при изменении которых данные полномочия могут быть возвращены соответствующему органу государственной власти»²⁴⁶.

Как представляется, в законодательстве должны найти отражение критерии, которые устанавливали бы возможный объем полномочий,

²⁴⁵ Мадьярова А. В. Об общих началах определения перечня государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 2. С. 27–28.

²⁴⁶ Васильев В. И. Законодательная основа муниципальной реформы. С. 159.

которые органы государственной власти могут передавать на уровень местного самоуправления. При решении данного вопроса следует использовать комплексный подход, при котором будут учтены следующие факторы: а) достаточное финансовое обеспечение исполнения переданного полномочия; б) объем передаваемых отдельных государственных полномочий, соответствующий типу муниципального образования; в) соответствие отдельных государственных полномочий по содержанию вопросам местного значения; г) кадровый потенциал, позволяющий наиболее эффективно осуществлять переданные полномочия; д) источники финансирования реализации возложенной компетенции.

Следует отметить, что Федеральный закон № 131-ФЗ не предусматривает специальных гарантий проведения консультаций органов государственной власти с органами местного самоуправления в вопросах передачи отдельных государственных полномочий. И в данном отношении возможно внедрение механизма консультирования между органами государственной власти и органами местного самоуправления с целью недопущения передачи чрезмерного объема государственных полномочий и обеспечения полноценного финансирования при передаче новых полномочий.

Системный анализ положений Федерального закона № 131-ФЗ показывает, что передаваемые государственные полномочия осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов, органами местного самоуправления муниципальных округов и органами местного самоуправления городских округов (ст. 2, 19). Однако на практике отдельные государственные полномочия передаются также и иным типам муниципальных образований²⁴⁷. Статистические данные свидетельствуют о том, что около 96 %

²⁴⁷ См.: Закон Владимирской области от 5 октября 2020 г. № 73-ОЗ (ред. от 18 марта 2022 г.) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Владимирской области отдельными государственными полномочиями Владимирской области по предоставлению мер социальной поддержки педагогическим работникам и иным категориям граждан, работающим в муниципальных образовательных организациях, расположенных в сельских населенных пунктах,

муниципальных образований осуществляют государственные полномочия²⁴⁸. Изложенное позволяет констатировать беспорядочность, хаотичность процессов перераспределения компетенции между уровнями публичной власти.

В российском законодательстве сложилась многоуровневая и во многом противоречивая система передачи полномочий на муниципальный уровень, ее реализация и сохранение влекут существенные риски исполнения публичных функций и обязательств на всех уровнях публичной власти, нарушение принципа адресности в закреплении и реализации властной компетенции,

Во-первых, предусмотрена возможность осуществления органами местного самоуправления полномочий Российской Федерации. Установлено, что, например, полномочия Российской Федерации на осуществление воинского учета в поселениях, муниципальных и городских округах, на территориях которых отсутствуют структурные подразделения военных комиссариатов, передаются соответственно органам местного самоуправления поселений, муниципальных округов и городских округов²⁴⁹. В этом случае задачи местного самоуправления и государственного управления оказываются смешанными, а российское законодательство не определяет условий перераспределения компетенции между уровнями публичной власти.

Во-вторых, органы местного самоуправления могут реализовывать полномочия Российской Федерации, которые были переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке субделегирования. Примером такого подхода выступают полномочия Российской Федерации по государственной регистрации актов гражданского состояния. Законодательством

рабочих поселках, поселках городского типа (поселках, относящихся к городским населенным пунктам)» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

²⁴⁸ См.: Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года). С. 42.

²⁴⁹ См.: Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 11 июня 2022 г.) «О воинской обязанности и военной службе» // СПС «КонсультантПлюс».

предусмотрено, что они передаются для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации (с возможностью делегирования органам местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских, сельских поселений), финансирование которых осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета²⁵⁰. Законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя полномочиями по составлению списков кандидатов в присяжные заседатели могут быть наделены исполнительно-распорядительные органы внутригородских муниципальных образований соответствующего города федерального значения²⁵¹. Вместе с тем в российском законодательстве не установлено правовых оснований, которые были бы достаточны для неосуществления местным самоуправлением передаваемых государственных полномочий, законодатель использует неопределенное указание на возможность передачи и последующего осуществления государственных полномочий местным самоуправлением при неопределенности объема дискреции местного самоуправления. При таких обстоятельствах получается, что перераспределение государственных полномочий происходит в директивном порядке без учета мнения и возможностей местного самоуправления.

В-третьих, что касается полномочий субъектов Российской Федерации, в том числе полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, то в большинстве субъектов Российской Федерации действуют законы о наделении органов местного самоуправления полномочиями по созданию административных комиссий, определению перечня должностных

²⁵⁰ См.: Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ (ред. от 28 июня 2022 г.) «Об актах гражданского состояния» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁵¹ См.: Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ (ред. от 16 февраля 2022 г.) «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях²⁵². В отдельных федеральных законах устанавливается возможность наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, например в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов²⁵³, охраны атмосферного воздуха²⁵⁴, без уточнения конкретных полномочий.

При закреплении возможности перераспределения полномочий между уровнями публичной власти и их концентрации у местного самоуправления российское законодательство не определяет критериев и условий перераспределения полномочий, как и не устанавливает методик оценки эффективности реализации местным самоуправлением государственных полномочий, проверки законности возложения государственных полномочий на местное самоуправление, мер ответственности за необоснованное возложение государственных полномочий на местное самоуправление.

В российском законодательстве определен перечень требований, предъявляемых к федеральному закону или закону субъекта Российской Федерации о наделении соответствующими полномочиями органов местного самоуправления. Однако законодательный подход имеет погрешности. Так, отсутствуют положения, устанавливающие цели наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; полное и точное содержание передаваемого государственного полномочия, а также его объема; срок,

²⁵² См., например: Закон Белгородской области от 3 июля 2020 г. № 503 «О наделении органов местного самоуправления полномочиями по созданию административных комиссий и определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и о внесении изменений в некоторые законы Белгородской области» // СПС «КонсультантПлюс: регионы»; Закон Псковской области от 3 июня 2010 г. № 977-оз (ред. от 28 декабря 2020 г.) «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере административных правонарушений и об административных комиссиях в Псковской области» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

²⁵³ См.: Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 марта 2022 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

²⁵⁴ См.: Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ (ред. от 11 июня 2021 г.) «Об охране атмосферного воздуха» // СПС «КонсультантПлюс».

на который предоставляется отдельное государственное полномочие. Включение в требования к законам о наделении отдельными государственными полномочиями такого условия, как цель, очень важно, поскольку оно вытекает из принципа субсидиарности, в соответствии с которым целью наделения государственными полномочиями является наиболее эффективное осуществление того или иного полномочия на местном уровне.

В связи с рассмотрением вопроса о финансовом обеспечении передаваемых полномочий представляет интерес положение Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которым органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования (абз. 2 ч. 5 ст. 19). В уставах муниципальных образований указанное право регламентируется различно. Так, в Уставе Старооскольского городского округа Белгородской области закреплено, что такое право реализуется, когда дополнительное использование собственных материальных ресурсов и финансовых средств установлено решением Совета депутатов городского округа. Объем средств бюджета городского округа, направляемых для дополнительного финансового обеспечения переданных отдельных государственных полномочий, устанавливается решением о бюджете городского округа²⁵⁵. Другим примером является право главы администрации района внести на рассмотрение представительного органа вопрос об использовании для осуществления государственных полномочий собственных материальных ресурсов и финансовых средств²⁵⁶.

²⁵⁵ См.: Решение Совета депутатов Старооскольского городского округа Белгородской области от 21 февраля 2008 г. № 24 (ред. от 10 февраля 2022 г.) «Об Уставе Старооскольского городского округа Белгородской области» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

²⁵⁶ См.: Устав муниципального района «Жиздринский район» (утв. постановлением районного собрания муниципального образования «Жиздринский район» от 10 августа 2005 г. № 2) (ред. от 21 февраля 2022 г.) // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

В отдельных случаях определены условия использования финансовых средств и материальных ресурсов. Так, органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий, в случае если такое использование собственных материальных ресурсов и финансовых средств не повлечет за собой неисполнения органами местного самоуправления муниципального округа полномочий по вопросам местного значения. Собственные финансовые средства могут быть использованы для оплаты труда работников структурных подразделений органов местного самоуправления муниципального округа, исполняющих отдельные государственные полномочия, и осуществления указанным лицам иных выплат, а также для иных целей, связанных с осуществлением структурными подразделениями органов местного самоуправления муниципального округа переданных отдельных государственных полномочий²⁵⁷. При этом российское законодательство не устанавливает правовых средств, обеспечивающих субсидиарное расходование средств местного самоуправления на выполнение переданных государственных полномочий и особого основания отказа от их принятия в случае дефицита собственных средств для решения вопросов местного значения.

Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. В условиях формирования единой системы публичной власти перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации представляется законодателем как форма участия органов государственной власти в решении задач местного самоуправления. При этом не раскрывая конкретных условий параметров Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих

²⁵⁷ См.: Устав Орловского муниципального округа Орловской области (принят решением Орловского окружного Совета народных депутатов от 29 октября 2021 г. № 07-МПА) // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» воспроизводит общие положения Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которым законами субъекта Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Механизм перераспределения полномочий между уровнями публичной власти возник в результате очередного этапа реформы местного самоуправления в 2014 г.²⁵⁸ и ознаменовал расширение компетенционных возможностей субъектов Российской Федерации в регулировании вопросов организации местного самоуправления²⁵⁹. Одновременно был определен перечень федеральных законов, положения которых могут содержать указание на перераспределение полномочий между уровнями публичной власти. К ним, в частности, отнесены: Земельный кодекс РФ, Жилищный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, федеральные законы «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и «О теплоснабжении». Однако критерии, положенные в основу обобщения именно указанной группы федеральных законов, не установлены. В российском законодательстве значительное количество

²⁵⁸ См.: Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 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» // Российская газета. 2014. № 299.

²⁵⁹ См.: Нанба С. Б. Перераспределение полномочий: соотношение федерального и регионального регулирования // Журнал российского права. 2016. № 6. С. 32–40; Уваров А. А. Перераспределение полномочий органов местного самоуправления (анализ законодательных новаций) // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 2. С. 23–27; Пешин Н. Л. Новые тенденции муниципальной реформы: перераспределение полномочий между уровнями публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 62–68.

федеральных законов, к которым в равной степени применим механизм перераспределения полномочий.

Перераспределение полномочий возможно как от органов местного самоуправления к органам государственной власти субъектов Российской Федерации, так и от органов государственной власти субъектов Российской Федерации к органам местного самоуправления. В последнем случае увеличиваются расходы органов местного самоуправления на осуществление перераспределенных полномочий. На федеральном уровне в законодательстве отсутствует какое-либо указание на обеспечение перераспределенных полномочий материальными и финансовыми ресурсами. Между тем в соответствии со ст. 83 Бюджетного кодекса РФ в случае принятия закона либо другого нормативного правового акта, предусматривающего увеличение расходных обязательств по соответствующим видам расходных обязательств или введение новых видов расходных обязательств, которые до его принятия не исполнялись ни одним публично-правовым образованием, указанный правовой акт должен содержать нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств, в том числе в случае необходимости порядок передачи финансовых ресурсов на новые виды расходных обязательств в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации

В законодательстве конкретизирован перечень полномочий органов местного самоуправления, которые не могут быть переданы субъектам Российской Федерации. Не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также полномочий по принятию устава муниципального образования и внесению в него изменений и дополнений, изданию муниципальных правовых актов, установление официальных символов муниципального

образования, осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами, а также полномочий, находящихся в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Законодательная практика субъектов Российской Федерации в части перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации неоднородна. Действуют законы субъектов Российской Федерации, относящие к полномочиям субъектов Российской Федерации полномочия органов местного самоуправления в одной или нескольких сферах, например в сфере тепло-, водоснабжения и водоотведения²⁶⁰, градостроительной деятельности²⁶¹, организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по муниципальным маршрутам регулярных перевозок по регулируемым тарифам в городском и пригородном сообщении в части создания и обеспечения функционирования автоматизированной системы учета и оплаты проезда²⁶² и др.

В отдельных субъектах Российской Федерации приняты законы, перераспределяющие практически все полномочия органов местного

²⁶⁰ См.: Закон Белгородской области от 26 декабря 2016 г. № 133 (ред. от 2 марта 2022 г.) «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти Белгородской области в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

²⁶¹ См.: Закон Тамбовской области от 28 декабря 2015 г. № 618-З (ред. от 21 декабря 2017 г.) «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования городского округа — город Тамбов и органами государственной власти Тамбовской области» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

²⁶² См.: Закон Тульской области от 28 ноября 2019 г. № 117-ЗТ «О перераспределении полномочий по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по регулируемым тарифам в городском и пригородном сообщении между органами местного самоуправления муниципальных образований город Тула и город Новомосковск и органами государственной власти Тульской области» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

самоуправления на уровень субъекта Российской Федерации. Так, в Липецкой области к полномочиям органов государственной власти области на неограниченный срок, но не менее срока полномочий Липецкого областного Совета депутатов отнесены полномочия органов местного самоуправления по предоставлению земельных участков, по организации водоснабжения и водоотведения, по организации использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, в области градостроительной деятельности — подготовка и утверждение документов территориального планирования и др.²⁶³ В Пермском крае в целях формирования и развития Владивостокской агломерации значительное количество полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения передано органам государственной власти²⁶⁴.

Законодательная практика свидетельствует о передаче на уровень субъекта Российской Федерации полномочий, содержание которых составляют вопросы исконно местного значения. Такой законодательный подход вступает в противоречие с конституционной природой местного самоуправления, принципом самостоятельности решения населением вопросов местного значения. Заложенные в Европейской хартии местного самоуправления стандарты ориентируют на свободу действий органы местного самоуправления для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении другого органа власти.

В законодательстве регламентирован порядок изъятия полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации. В качестве

²⁶³ См.: Закон Липецкой области от 26 декабря 2014 г. № 357-ОЗ (ред. от 27 декабря 2021 г.) «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Липецкой области и органами государственной власти Липецкой области» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

²⁶⁴ См.: Закон Приморского края от 18 ноября 2014 г. № 497-КЗ (ред. от 29 марта 2021 г.) «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и органами государственной власти Приморского края и внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

общего условия изъятия у органов государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» называет их неисполнение или ненадлежащее исполнение (ст. 47). Закон также предусматривает в качестве основания изъятия переданных полномочий невозможность осуществления переданных полномочий в связи со стихийным бедствием, катастрофой или иной чрезвычайной ситуацией. Указанные условия и основания способствуют возникновению определенных рисков, связанных с правовой неопределенностью их реализации. В частности, остается неясным о чрезвычайной ситуации какого характера идет речь: локального, муниципального, межмуниципального, регионального или федерального.

Согласно общему установлению полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения передаются для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации на основании федерального закона. При этом указанный федеральный закон позволяет осуществлять изъятие указанных полномочий в соответствии с нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ. Однако такой порядок изъятия у органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий, переданных в установленной сфере деятельности, может повлечь нарушение иерархии нормативных правовых актов.

В отношении муниципальных образований установлено, что законами субъекта Российской Федерации может осуществляться изъятие переданных органам местного самоуправления полномочий. При этом в Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, как и в Федеральном законе № 131-ФЗ, отсутствуют критерии и условия изъятия переданных полномочий.

В отдельных случаях в законодательстве субъектов Российской Федерации определены основания и порядок изъятия полномочий,

в частности, речь идет о полномочиях по государственной регистрации актов гражданского состояния²⁶⁵. В Законе Пермского края от 12 марта 2007 г. № 18-ПК «О наделении органов местного самоуправления Пермского края полномочиями на государственную регистрацию актов гражданского состояния» среди оснований изъятия у органов местного самоуправления полномочий на государственную регистрацию актов гражданского состояния названы: невозможность обеспечения полномочий на государственную регистрацию актов гражданского состояния необходимыми материальными ресурсами и финансовыми средствами; неисполнение или ненадлежащее исполнение органами местного самоуправления полномочий на государственную регистрацию актов гражданского состояния; вступление в силу закона, в связи с которым реализация полномочий становится невозможной.

Российское законодательство только указывает, но не регламентирует механизм перераспределения полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Неограниченные возможности по перераспределению допускают передачу органам государственной власти субъектов Российской Федерации всего объема полномочий местного самоуправления, что само по себе исключает его самостоятельность и целесообразность выделения как уровня публичной власти. То есть эффект действия механизма перераспределения полномочий между субъектами Российской Федерации и местным самоуправлением

²⁶⁵ См.: Закон Пермского края от 12 марта 2007 г. № 18-ПК «О наделении органов местного самоуправления Пермского края полномочиями на государственную регистрацию актов гражданского состояния» // Российская газета. 2007. № 56; Закон Белгородской области от 27 ноября 2003 г. № 102 «О наделении органов местного самоуправления полномочиями на государственную регистрацию актов гражданского состояния» // Белгородские известия. 2003. № 194–195; Закон Республики Саха (Якутия) от 22 марта 2006 г. 318-3 № 649-III «О наделении органов местного самоуправления городского округа, городских и сельских поселений Республики Саха (Якутия) отдельными государственными полномочиями на государственную регистрацию актов гражданского состояния» // Якутские ведомости. 2006. № 30.

создает существенный риск правовой неопределенности разграничения предметов ведения органов государственной власти и местного самоуправления.

Иные формы участия органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий. Органы местного самоуправления имеют право на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, перечень которых закреплен в ч. 1 статей 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ. Большая часть рассматриваемых полномочий являются государственными полномочиями, которые органы местного самоуправления имеют право осуществлять. Формы такого участия законодательством не определены, что создает риск смешения компетенции органов государственной власти и местного самоуправления и ее нереализации. Кроме того, законодательство определяет участие как право местного самоуправления при неопределенности его обязательности и невозможности однозначного отнесения к числу субъективных публичных прав.

В юридической литературе правомерно указывается, что в данный перечень также включены права по решению иных вопросов, которые не являются ни полномочиями по решению вопросов местного значения, ни отдельными государственными полномочиями, передаваемыми законом, ни полномочиями по участию в решении государственных задач, это касается права создания муниципальных музеев²⁶⁶.

В отдельных федеральных законах конкретизированы права органов местного самоуправления. Например, Основы законодательства Российской Федерации о нотариате устанавливают право совершать нотариальные действия должностными лицами местного самоуправления: в поселении, в расположенном на межселенной территории населенном пункте, во входящем в состав территории муниципального

²⁶⁶ См.: Гриценко Е. Разграничение и передача полномочий в системе публично-властных отношений // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 2. С. 27.

округа, городского округа населенном пункте, не являющемся его административным центром, в которых нет нотариуса²⁶⁷.

Органы местного самоуправления вправе участвовать в осуществлении иных государственных полномочий, если такое участие предусмотрено федеральными законами (ч. 2 ст. 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ). Законом также предусмотрено, что органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Следует отметить, что отдельные федеральные законы закрепили за органами местного самоуправления возможность осуществлять дополнительные меры социальной поддержки, социальной помощи. Например, Федеральный закон от 20 июля 2012 г. № 125-ФЗ «О донорстве крови и ее компонентов» определяет, что уполномоченные органы местного самоуправления вправе осуществлять за счет средств местных бюджетов мероприятия по пропаганде донорства крови и ее компонентов²⁶⁸.

При этом необходимо учитывать, что финансирование указанных полномочий не является обязанностью муниципального образования, оно осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В разъяснениях Комитета Государственной Думы по местному самоуправлению отмечается, что перечисленные положения Федерального закона № 131-ФЗ могут применяться органами местного самоуправления муниципального образования вне зависимости от предоставления дотаций, субсидий и субвенций из федерального бюджета и бюджета субъекта

²⁶⁷ Основы (утверждены ВС РФ 11 февраля 1993 г. № 4462–1) (ред. от 28 июня 2022 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

²⁶⁸ СПС «КонсультантПлюс».

Российской Федерации в соответствующие местные бюджеты. При этом необходимо учитывать, что на указанные цели органы местного самоуправления не вправе использовать финансовые средства, передаваемые местному бюджету на осуществление целевых расходов и дотаций из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации²⁶⁹.

Перечисленные полномочия органов местного самоуправления носят добровольный характер, поскольку относятся к правам органов местного самоуправления. Вместе с тем если орган местного самоуправления принимает указанные полномочия к своему исполнению, то они становятся обязательными для них. Введение данной категории прав в российское законодательство породило в доктрине такое понятие, как «добровольно-принудительные полномочия субъектов Российской Федерации». В литературе отмечается, что добровольно-принудительные полномочия являются результатом правового регулирования, содержащегося в ст. 153 Федерального закона № 122-ФЗ, а также в решениях Конституционного Суда РФ²⁷⁰.

Органы местного самоуправления участвуют в осуществлении большого объема государственных полномочий. С одной стороны, законодатель установил обязательный характер участия органов местного самоуправления в осуществлении отдельных государственных полномочий посредством наделения их соответствующими полномочиями на основе федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации с передачей необходимых финансовых средств. И в данном случае отказ от их осуществления возможен только в соответствии с судебным решением, признающим несоответствие принятых нормативных актов о наделении требованиям Федерального закона № 131-ФЗ. С другой стороны, органы местного самоуправления

²⁶⁹ См.: Вопрос: в каких случаях и в каком порядке органы местного самоуправления муниципальных образований вправе осуществлять финансирование расходов, не относящихся к вопросам местного значения, за счет средств местных бюджетов? // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 12. С. 22.

²⁷⁰ См.: Глигич-Золотарева М., Добрынин Н. Разграничение компетенции: от предела полномочий к устойчивому развитию // Федерализм. 2007. № 4. С. 13.

имеют право участвовать в осуществлении государственных полномочий, тогда данные полномочия являются факультативными для органов местного самоуправления.

Вместе с тем законодательство не устанавливает условий, ограничений и пределов осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий. Реализация законодательной политики, направленной на совершенствование местного самоуправления, должна исходить из понимания того, что участие органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий должно носить строго исключительный и при этом не решающий характер, обеспечивая для местного самоуправления возможность отказа от реализации возложенной компетенции ввиду невозможности замещения ими решения вопросов местного значения.

Изложенным показаны широкие возможности, предоставленные российским законодательством в части перераспределения (субъекты местного самоуправления передают свои полномочия на уровень субъекта Российской Федерации) и передачи государственных полномочий на уровень местной власти, и связанные с этим риски для местного самоуправления. Невозможно утверждать, что перераспределение и передача полномочий между органами государственной и муниципальной власти регламентированы в российском законодательстве основаниями, процедурами, формами, что создает излишнюю дискретность и обусловленные ею риски нереализации и распыления компетенции государственных и муниципальных органов.

ГЛАВА III

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

§ 1. Виды и функции государственного контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

Одной из важных сфер взаимосвязи государства и местного самоуправления является контроль и надзор со стороны государства за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, а также за осуществлением переданных отдельных государственных полномочий. Приведенные предметы государственного контроля требуют определения пределов, целей, принципов проведения надзорных и контрольных мероприятий, оснований и детализации полномочий при выявлении нарушений как гарантий самостоятельности местного самоуправления. Эти направления в российском законодательстве в полной мере не реализованы, опыт истории развития отечественного права также не предлагает универсальных решений для воспроизведения в реалиях настоящего времени. Комплексность разработки и представления проблемы предполагает возможность ее рассмотрения в ретроспективе, в сравнительно-правовом и международном аспектах, на базе анализа проблем взаимоотношений государственной и муниципальной власти при решении вопросов местного значения. В этой сфере функции и средства государственного контроля и надзора не всегда оказываются разграниченными.

Исторический обзор. Исследуя вопросы государственного контроля за деятельностью местного самоуправления в ретроспективе, следует констатировать традиционно выделяемые виды контроля. М. И. Свешников отмечал, что «отношение правительственной администрации должно быть контролирующее (надзор за законностью хода самоуправления, право протеста и возбуждения ответственности), а не опекающее (утверждение всех постановлений, назначение исполнительных органов)»²⁷¹.

²⁷¹ Свешников М. И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. СПб., 1892. С. 8.

Признавая самостоятельность и независимость функционирования земских учреждений, вместе с тем устанавливали отдельные гарантии, позволяющие охранять от нарушений как права частных лиц и общин, так и интересы государства. Анализируя пределы компетенции земских учреждений, в материалах Особой комиссии для подготовки реформы губернских и уездных учреждений на правительство возлагались полномочия по контролю за законностью постановлений земских учреждений. Кроме того, в случае совершения незаконных действий земскими учреждениями действовал судебный порядок рассмотрения. Научный и практический интерес представляют предложения в части закрепления в законодательстве ограниченных оснований государственного контроля за деятельностью земских учреждений. Так, отмечалось, что «для некоторых из распоряжений по земским делам, особенно важным по связи их с общими государственными интересами, необходимо установить прямое специальное наблюдение Правительства, выражающееся в формальном утверждении, разрешении или допущении к исполнению таких распоряжений: составление смет земских повинностей, приобретение земством недвижимых имуществ, некоторые распоряжения по обращению в расход постоянных и неприкосновенных капиталов, переданных земству от Правительства, распоряжения, касающиеся нескольких губерний, займы выше известного размера, удаление от должностей и предание суду членов земских учреждений»²⁷².

Различаются следующие виды контроля над самоуправлением: административный, судебный, парламентский. В российском законодательстве того периода деление контроля над самоуправлением было следующим: общественный контроль, контроль высших органов самоуправления над низшими, контроль правительства над самоуправлением.

Первичным по отношению к контролю и надзору является понятие опеки, под которым понималось полное вмешательство

²⁷² Материалы по земскому общественному устройству: положение о земских учреждениях / изд. Хоз. деп. М-ва внутр. дел. СПб., 1885–1886. Т. 1. С. 145.

государственной власти в самоуправление, утверждение всех постановлений совещательного органа и назначение исполнительных лиц самоуправления. В литературе отмечается, что в эпоху французской революции в законодательстве было установлено два понятия — «опека» (*autorité*) и «надзор» (*surveillance* и *inspection*)²⁷³. Постановления органов самоуправления по делам, требующим опеки, не могли быть приведены в исполнение без согласия местной администрации. Остальные постановления могли быть приведены в исполнение, если в назначенный срок не последовало протеста со стороны администрации (подобный порядок действовал в Бельгии, Германии).

Реформы самоуправления в 1861, 1864, 1870 гг. имели такой успех, поскольку опека была заменена введением контроля. Понятие контроля предполагает не вмешательство государства в самоуправление, а лишь такое отношение к самоуправлению, посредством которого местное самоуправление всегда будет находиться под наблюдением специально для этого назначенных административных лиц, которые в случае нарушения самоуправлением чьих-либо прав могут посредством прав протеста, жалобы заставить самоуправление принять иное направление своей деятельности²⁷⁴.

Европейские стандарты осуществления контроля за деятельностью местных органов власти. Европейская хартия местного самоуправления определяет принципы административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления при выполнении собственных и делегированных полномочий: законность и соразмерность. Принцип законности предполагает, что пределы контроля, средства и процедуры должны осуществляться в соответствии с законом. Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа

²⁷³ См.: Свешников М. И. Указ. соч. С. 185.

²⁷⁴ См.: Свешников М. И. Указ. соч. С. 186.

и значимостью интересов, которые он намерен защищать (ст. 8)²⁷⁵, следовательно, значимость интересов является одним из индикаторов пределов контроля/надзора. Вместе с тем отсутствует ясность с пониманием и визуализацией значимости интересов как ограничителя государственного контроля и, соответственно, вмешательства.

Европейские акты рекомендательного характера ориентируют на необходимость учета принципов «хорошего демократического управления» при осуществлении контроля за органами местного самоуправления. В числе таких принципов выделяют: открытость и прозрачность, верховенство права, обеспечение высокого уровня профессиональных качеств контролирующих субъектов; эффективное финансовое управление; подотчетность. Считается, что руководство указанными принципами гарантирует ответственность контролирующих субъектов за принятые ими решения²⁷⁶. Однако остаются невыясненными реальность действия и соблюдение приведенных принципов, действительный объем ответственности контрольных органов, формы и условия защиты местным самоуправлением нарушенных прав и законных интересов. В частности, в национальных законодательствах на этот счет зачастую не регламентированы: форма и основания судебного контроля, полномочия суда, основания отмены нормативных и ненормативных правовых актов, принятых государственными органами и должностными лицами в ходе и (или) для обеспечения процесса реализации государственной контрольной или надзорной функции.

Зарубежные исследователи определяют цель государственного контроля за местным самоуправлением как обеспечение соответствия деятельности местных органов власти положениям законов, устанавливающих пределы местного самоуправления и условия его

²⁷⁵ См.: Европейская хартия местного самоуправления (принята в г. Страсбурге 15 октября 1985 г.) (с изм. от 16 ноября 2009 г.) (СПС «КонсультантПлюс»).

²⁷⁶ См.: Рекомендация № CM/REC(2019)3 Комитета министров Совета Европы «О контроле за деятельностью местных властей» вместе с Руководством... (принята 4 апреля 2019 г. на 1343-м заседании представителей министров) (СПС «КонсультантПлюс»).

осуществления²⁷⁷. К видам государственного контроля за местным самоуправлением относятся: административный контроль, судебный контроль; внесудебный контроль. В отдельных государствах созданы и действуют специализированные органы для рассмотрения жалоб на ненадлежащие действия органов местного самоуправления. Например, в Великобритании учреждена должность омбудсмена местного самоуправления²⁷⁸. Финансовый контроль и аудит в зависимости от контролирующего субъекта, осуществление аудита могут быть предоставлены независимому эксперту. Политический контроль реализуется на двух уровнях: 1) органы местного самоуправления подотчетны избранным собраниям; 2) общественный контроль выражается, например, в форме голосования на местных выборах.

В отдельных государствах наблюдается тенденция упрощения контрольно-надзорной деятельности за местным самоуправлением. Например, в праве Нидерландов детализированы мероприятия по государственному контролю за эффективностью и результативностью осуществления полномочий органами местного самоуправления²⁷⁹. Органы власти провинции осуществляют контроль за деятельностью местных органов в вопросах территориального планирования, строительства, окружающей среды, безопасности зданий и сооружений и др. Центральные органы власти осуществляют контроль вопросов социального обслуживания и обеспечения.

Венецианская комиссия за демократию через право, исследуя конституционные и законодательные положения различных государств, направленные на защиту местного самоуправления,

²⁷⁷ Supervision and auditing of local authorities' action. Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) prepared with the collaboration of Prof. Juan Santamaria Pastor and Prof. Jean-Claude Nemery. Local and regional authorities in Europe, No. 66 Council of Europe Publishingю 1999. P. 18.

²⁷⁸ Local Government Act 1974 // <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/7>

²⁷⁹ Wet van 24 mei 2012 tot wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met de revitalisering van het generiek interbestuurlijk toezicht (Wet revitalisering generiek toezicht) // Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden // <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2012-233.html>

неоднократно затрагивала вопросы надзора за органами местного самоуправления²⁸⁰. В качестве самостоятельного вида выделен надзор за деятельностью органов местного самоуправления. Согласно конституционному положению Республики Армения мэр общины несет ответственность перед советом. В связи с этим в заключении указывается, что остается неясным, каким образом предполагается реализовать такую ответственность, подразумевает ли, в частности, данное положение право совета уволить мэра²⁸¹. Подобные замечания получили дальнейшее развитие: сложно обосновать позицию, согласно которой муниципальный совет может уволить мэра, обладающего собственным демократическим мандатом, независимым от совета²⁸². Под сомнение экспертами Венецианской комиссии было поставлено конституционное положение Республики Азербайджан, обязывающее муниципалитеты представлять отчеты в Милли Меджлис. Такой порядок предполагает форму контроля со стороны законодательного органа, выходящую за пределы административного надзора²⁸³.

Исследуя контрольные полномочия на предмет законности и целесообразности, Венецианская комиссия указала, что префект должен иметь право приостанавливать, а не прекращать действие актов местного самоуправления в случае их противоречия конституции или законам Украины. Определение и установление конституционности и законности акта может относиться к компетенции различных судов,

²⁸⁰ См.: Хабриева Т. Я. Венецианская комиссия как субъект интерпретации права: монография. М.: Статут, 2018. С. 14.

²⁸¹ CDL-AD(2015)038-e Second Opinion on the Draft Amendments to the Constitution (in particular to Chapters 8, 9, 11 to 16) of the Republic of Armenia endorsed by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23–24 October 2015) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)038-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)038-e)

²⁸² CDL-AD(2010)008, Opinion on the Draft Constitutional Law on changes and amendments to the Constitution of Georgia (Chapter VII—Local Self-Government) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)008-e)

²⁸³ CDL-AD(2009)010, Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of the Republic of Azerbaijan // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)010-e)

следует предусмотреть в законодательстве порядок, обязывающий префекта направлять дело в «компетентный» суд²⁸⁴.

В сфере контрольных и надзорных полномочий необходимо различать собственные и делегированные полномочия местного самоуправления. Делегированные полномочия — это полномочия, переданные органам местного самоуправления в целях выполнения задач и издания актов, которые все еще считаются государственными задачами или актами. Следствием этого является то, что в этих вопросах государственный контроль также может охватывать целесообразность. Напротив, собственная компетенция муниципалитетов может подлежать только контролю законности. Комиссия приходит к заключению о несоответствии положения, допускающего государственный надзор за реализацией органами местного самоуправления собственной компетенции в отношении не только законности, но и в целесообразности, Европейской хартии о местном самоуправлении²⁸⁵.

Идея изложенного подхода представляется обоснованной, поскольку переданные полномочия не составляют предмета ведения местного самоуправления, оставаясь полномочиями и сферой компетенции исключительно государственной власти. И сам по себе факт возложения государственных полномочий на органы местного самоуправления характеризует только процесс реализации государственной компетенции, но не изменения ее содержания и субъектов. Это обстоятельство имеет важное значение и должно учитываться при определении средств государственного контроля и надзора в законодательстве, особенно при отсутствии четкого регулирования и научной разработки механизмов возложения государственной компетенции на органы

²⁸⁴ CDL-AD(2015)028-f Avis sur les amendements de la Constitution de l'Ukraine concernant la structure territoriale et l'administration locale proposés par le Groupe de travail de la Commission constitutionnelle en juin 2015, entériné par la Commission de Venise lors de sa 104e session plénière (Venise, 23–24 octobre 2015 // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)028-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)028-f)

²⁸⁵ CDL-AD (2010)008, Opinion on the Draft Constitutional Law on changes and amendments to the Constitution of Georgia (Chapter VII—Local Self-Government) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)008-e)

местного самоуправления в теории современного конституционно-го и административного права.

Одним из видов ответственности органа местного самоуправления и должностного лица местного самоуправления является приостановление осуществления их полномочий. При нормативной регламентации этой меры ответственности в зарубежном и национальном законодательстве с разной степенью конкретизации очевидна необходимость нормативного закрепления оснований и условий ее применения в отношении должных лиц и органов местного самоуправления как самостоятельных субъектов права. В источниках законодательства не содержится четкой дифференциации оснований и градации административных и судебных процедур применения мер ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления. Сохранение такого положения само по себе создает чрезмерную дискрецию для принятия решения органами государственной власти, притом что приостановление полномочий должностного лица или органа местного самоуправления создает риск обездвиживания деятельности местного самоуправления и прямого государственного вмешательства в его дела. Приостановление полномочий должностного лица или органа местного самоуправления должно быть обусловлено особыми, чрезвычайными обстоятельствами правонарушения, для пресечения которых реализация иных мер ответственности оказывается невозможной. Важна оценка значительности и последствий допущенного правонарушения. Неслучайно отнесение национальным законодательством несоблюдения формальностей в процедуре отчетности, в том числе в случае, если законодательный орган признает отчет ненадлежащим, влечет досрочный роспуск муниципалитета, в заключении Венецианской комиссии признан чрезмерным. В качестве аргумента указывается, что применение временной санкции — приостановления полномочий должного лица местного самоуправления — может быть оправданно в случае совершения им уголовного преступления, проступка. Например,

во Франции увольнение советника, не выполняющего возложенные на него обязанности, осуществляется административным судом, а не муниципальным советом²⁸⁶. Оценивая увольнение должностного лица местного самоуправления и роспуск органа местного самоуправления, Венецианская комиссия отметила, что представляется вполне оправданным, что Президент Украины в качестве гаранта Конституции и местного самоуправления имеет право вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления, в случае если органы местного самоуправления выходят за пределы своей конституционно-правовой компетенции и как следствие представляют угрозу суверенитету, территориальной целостности и безопасности государства. Однако полномочия президента должны быть ограничены именно возможностью приостановления деятельности органов местного самоуправления, но не прекращением их деятельности. В данном случае разрешение указанного вопроса должно возлагаться на Конституционный Суд²⁸⁷.

Законодательные положения о досрочном прекращении полномочий местных выборных органов на основании оценки целесообразности несовместимы с заложенными Хартией местного самоуправления принципами. Законодательное решение, допускающее злоупотребление и произвольное увольнение местных выборных органов, в связи с расплывчатостью и неясностью формулировок допускает чрезмерное влияние правительства на деятельность муниципалитетов. Венецианская комиссия подтверждает, что процедуры и полномочия государственных органов, выражающиеся в политической опеке

²⁸⁶ CDL-AD (2014)022, Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate of Democratic Governance of the Directorate General of Democracy of the Council of Europe on the revised draft law making amendment to the law “on the status of municipalities” of the Republic of Azerbaijan // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)022-e)

²⁸⁷ CDL-AD (2015)028, Opinion on the Amendments to the Constitution of Ukraine regarding the Territorial Structure and Local Administration as proposed by the Working Group of the Constitutional Commission in June 2015 // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)028-e)

над муниципалитетами, нарушают европейские стандарты местного самоуправления²⁸⁸.

Правовое регулирование государственного контроля за местным самоуправлением в России. Рассматривая вопрос о контроле и надзоре за деятельностью органов местного самоуправления, следует раскрыть сущность данных понятий и соотнести их. В литературе это находит следующее решение: «контроль — понятие более широкое, чем надзор, и представляет собой наблюдение за законностью деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в целом. Надзор представляет контроль за соблюдением конкретных правовых норм в определенной сфере»²⁸⁹.

В российской научной доктрине выделяют различные классификации государственного контроля за местным самоуправлением. Так, учитывая федеративный характер российского государства, предлагается разграничить: «контроль за соблюдением законов о местном самоуправлении, осуществляемый законодательными (представительными) органами государственной власти соответственно как Федерации, так и ее субъектов; контроль федеральных и региональных органов исполнительной власти за законностью местного самоуправления; прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления; судебный контроль; контроль, осуществляемый иными самостоятельными государственными органами (контроль, осуществляемый специально создаваемыми в субъектах Федерации несудебными органами по государственной защите уставов (конституций) типа уставных палат»²⁹⁰.

²⁸⁸ CDL-AD (2014)022, Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate of Democratic Governance of the Directorate General of Democracy of the Council of Europe on the revised draft law making amendment to the law “on the status of municipalities” of the Republic of Azerbaijan // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)022-e)

²⁸⁹ Муниципальное право: учебник / под ред. А. Н. Кокотова. М.: Высшее образование, 2008. С. 454.

²⁹⁰ Гриценко Е. В. Координация и контроль в системе взаимоотношений органов регионального и муниципального управления в Российской Федерации // Муниципальное право. 1999. № 4. С. 31.

Исследуя контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, выделяют «внешний контроль: контроль со стороны государства в лице соответствующих должностных лиц и органов государственной власти и контроль со стороны граждан (населения) и их организаций; внутренний контроль: контроль со стороны одних органов местного самоуправления за деятельностью других»²⁹¹.

Цель государственного контроля и надзора за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления заключается в обеспечении законности и целесообразности создания наиболее благоприятных условий для эффективного функционирования системы местного самоуправления. Проблемной является сама возможность определения и оценки «целесообразности» органами государственной власти для местного самоуправления и решения вопросов местного значения. Получается, что определяющим вектором идентификации целесообразности являются решения и подходы, выработанные органами не муниципальной, а государственной власти.

Из закрепленного в Конституции РФ принципа верховенства Конституции и законов, в силу которого органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы, следует, что деятельность органов местного самоуправления должна соответствовать Конституции РФ и основанным на ней нормативным правовым актам (ч. 2 ст. 15). Конституция также предусматривает подконтрольность государству реализации органами местного самоуправления переданных отдельных государственных полномочий (ч. 2 ст. 132). В литературе отмечается, что «органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед государством за нарушение устава муниципального образования и ненадлежащее исполнение отдельных государственных полномочий. Можно сказать,

²⁹¹ Шугрина Е. С. Контроль за органами местного самоуправления и их должностными лицами // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 7. С. 23.

что местное самоуправление по основаниям его ответственности перед государством «вписывается» в систему осуществления власти, и в данном случае положения законодательства указывают на государственную составляющую института местного самоуправления»²⁹².

Конституционный Суд РФ определил пределы вмешательства органов государственной власти в деятельность местного самоуправления, установив, что формы и способы государственного контроля, его механизм и порядок осуществления не могут нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и принятыми в соответствии с ней федеральными законами, и противоречить принципу разделения властей²⁹³.

Основные принципы осуществления государственного контроля в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления были сформулированы Конституционным Судом РФ. В постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П указано, что запрещается установление произвольного расширения пределов государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения в случае, когда такие меры:

- допускают государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления с точки зрения целесообразности принимаемых ими решений по вопросам местного значения, в том числе за целесообразностью использования муниципальной собственности и материальных ресурсов;
- предполагают возможность государственного контроля со стороны неопределенного круга органов государственной власти субъекта Российской Федерации и их должностных лиц;

²⁹² Широков А.Н., Юркова С. Н. Местное самоуправление в современной России: концептуальные основы, законодательное регулирование и практическая реализация. М.: Кнорус, 2009. С. 159.

²⁹³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 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» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

- не исключают не опосредованное судебными процедурами воздействие на органы местного самоуправления, направленное на отмену, изменение или приостановление действия принятых ими правовых актов²⁹⁴.

Нормативный анализ положений Федерального закона № 131-ФЗ позволяет выделить виды государственного контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Прокурорский надзор. Согласно ч. 1 ст. 77 Закона органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.

Взаимодействие прокуроров с органами местного самоуправления осуществляется в различных формах: участие прокуроров в заседаниях представительных и исполнительных органов власти и местного самоуправления, информирование о состоянии законности и правопорядка на территории муниципального образования, участие органов прокуратуры в нормотворческой деятельности органов местного самоуправления.

Законом РФ о поправке к Конституции РФ 2020 г. были внесены изменения в ст. 129 Конституции РФ, исключившие участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в назначении прокуроров субъектов Российской Федерации. Прокуратура Российской Федерации на конституционном уровне определена как «единая федеральная централизованная система органов,

²⁹⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 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» // СПС «КонсультантПлюс».

осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции».

Таким образом, усилена независимость прокуроров от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе в обеспечении защиты прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, Конституция РФ в обновленной редакции ст. 129 допускает возможность осуществления прокуратурой «иных функций», реализуемых ею в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина.

В развитие конституционных положений в Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» право законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Российской Федерации предоставлено прокурору субъекта Российской Федерации. Прокуроры субъектов Российской Федерации анализируют и обобщают материалы по широкому кругу вопросов, связанных с состоянием законности и правопорядка в субъектах Российской Федерации, фактически это единственный орган, в котором аккумулируются данные о правоприменительной практике, а также о соответствии действующего законодательства конкретным общественным отношениям.

В процессе правоприменительной деятельности прокурор субъекта Российской Федерации выявляет пробелы и коллизии в законодательстве, сферы общественных отношений, правовая регламентация которых в правоприменительной практике отражает запросы и назревшие потребности общественной жизни. В ходе осуществления надзорных мероприятий прокуроры могут определить конкретные вопросы, которые нуждаются в законодательном урегулировании, либо выявлять правовые акты, требующие корректировки.

Российским законодательством предусматриваются широкие возможности участия прокурора в делах местного значения, однако

фактическая реализация полномочий и активность прокуратуры остаются в этой сфере на предельно низком уровне.

Административный контроль. В российском законодательстве не предусматривается четких различий между административными формами, процедурами, целями государственного контроля и надзора за местным самоуправлением, что следует из анализа положений ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ. Такая неопределенность создает дополнительный административный барьер и риски для развития местного самоуправления.

Судебный контроль. В современных условиях практически все уставы муниципальных образований воспроизводят положения Федерального закона № 131-ФЗ в части определения компетенции муниципального образования без учета особенностей организации местного самоуправления и его связи с населением. При таких обстоятельствах соотношение положений законодательства и устава является неопределенным, по существу значение устава муниципального образования состоит в техническом воспроизведении норм законодательства без всякой необходимости. То есть устав муниципального образования не реализует регулятивного потенциала, который подразумевается конституционным законодательством и законодательством о местном самоуправлении. Наряду с отмеченными особенностями следует проанализировать эффективность активного судебного контроля за содержанием уставов муниципальных образований, поскольку складывающиеся тенденции правоприменительной практики существенно ограничивают свободу выражения местного самоуправления в уставах муниципальных образований. В частности, Уставный суд Калининградской области признал недействительным устав муниципального образования «Ладушкинский городской округ» в части отнесения к компетенции муниципального образования полномочий по реализации решений окружного Совета депутатов²⁹⁵. При таких

²⁹⁵ См.: Постановление Уставного суда Калининградской области от 18 апреля 2018 г. № 7-П // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

обстоятельствах контрольная функция суда не основана на законе и бесосновательно ограничивает свободы местного самоуправления, в результате ослабляется независимость местной власти.

До конституционных преобразований 2020 г. конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации согласно положениям конституций и уставов обладали полномочиями по разрешению споров о компетенции между органами местного самоуправления, а также между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Например, согласно утратившей силу ч. 2 ст. 88 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) к полномочиям Конституционного Суда Республики было отнесено разрешение споров о компетенции между органами государственной власти, между органами местного самоуправления, между органами государственной власти и органами местного самоуправления²⁹⁶.

Одной из идей модернизации Конституции РФ 2020 г. было упразднение конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Такое решение должно было бы основываться на анализе проблемы эффективности их деятельности на территории всей страны с учетом особенностей развития регионов и не концентрироваться только на задаче экономии бюджетных расходов по обеспечению деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Сложившееся регулирование допускает создание конституционных (уставных) советов при законодательных органах субъектов Российской Федерации. Их компетенция только частично перекрывает компетенцию упраздненных конституционных (уставных) судов и не относится к судебной системе Российской Федерации, укрепляя и укрупняя полномочия государственных органов субъектов Российской Федерации. Эффективность и рациональность такого решения покажет время.

В развитие модернизированных конституционных положений (ст. 118) принят Федеральный конституционный закон от 2 декабря

²⁹⁶ См.: Конституция (Основной Закон) Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 г. (ред. 22 июля 2008 г.) // Якутские ведомости. 1992. № 7.

2020 г., предусматривающий упразднение конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации²⁹⁷. Конституционные (уставные) суды упраздняются до 1 января 2023 г. Со дня вступления федерального конституционного закона в силу эти суды не будут принимать новые дела к производству, а рассмотрение дел, уже принятых к производству до дня вступления федерального конституционного закона в силу, должно быть завершено, и решения по ним должны быть приняты до дня, с которого в соответствии с законами субъектов Российской Федерации конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации упраздняются, но не позднее 1 января 2023 г. В настоящее время конституционные советы созданы в отдельных субъектах Российской Федерации (Республика Саха (Якутия), Республика Адыгея, Республика Башкортостан).

Поправками к Конституции РФ 2020 г., положениями Федерального конституционного закона от 9 ноября 2020 № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» расширен перечень субъектов, уполномоченных на обращение в Конституционный Суд РФ. В соответствии со ст. 96 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», правом на обращение в Конституционный Суд РФ с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают наряду с гражданами и юридическими лицами муниципальные образования в лице органов местного самоуправления, чьи права и свободы, по их мнению, нарушаются примененными в конкретном деле. Данная новелла направлена на расширение прав местного самоуправления, повышение доступности и открытости конституционного правосудия, призвана укрепить право на защиту и эффективную правовую помощь.

²⁹⁷ Федеральный конституционный закон от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» // СПС «КонсультантПлюс».

Как результат конституционных преобразований в российском законодательстве номинирован только принцип единства публичной власти. Нерешенной осталась проблема взаимосвязи уровней публичной власти и непосредственно роли местного самоуправления. В действительности эта задача не является одновременной и одноэтапной, требуется согласование работы уровней публичной власти и определение зон автономии каждой из них. Тем не менее Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» уже определяет формы участия органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, в решении задач местного самоуправления. Так, органы государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления; осуществляют правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Эти новеллы и правовые решения не могут быть оценены всецело только в положительном ключе, поскольку усиление и укрепление компетенции органов государственной власти на уровне Российской Федерации и ее субъектов означает фактический передел полномочий и их отвлечение от непосредственно местной власти, что создает риск истощения самостоятельности местного самоуправления и его перерождение в декларацию. Вместе с тем только на начальных этапах формирования единой системы публичной власти централизация полномочий решения отдельных вопросов местного значения в компетенции органов государственной власти может быть оправдана при условии, что такие решения основываются на принципах всесторонней оценки, планирования, прогнозирования.

Государственный контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления может также осуществляться высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Так,

высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации обладает полномочиями, с одной стороны, по участию в формировании органов местного самоуправления, а также по роспуску представительного органа муниципального образования, отрешения от должности главы муниципального образования или главы местной администрации — с другой. Федеральным законом № 131-ФЗ к числу оснований привлечения к ответственности представительного органа относится принятие нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования. Данное противоречие должно быть установлено в суде. Если представительный орган в течение трех месяцев не принял меры по исполнению решения суда, то высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона о роспуске представительного органа муниципального образования. Удаление главы муниципального образования в отставку также может произойти по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации при наличии решения представительного органа муниципального образования.

Указанные законодательные решения были восприняты при разработке изменений в Конституцию РФ в 2020 г. Так, согласно ч. 1.1 ст. 132 Конституции органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом²⁹⁸.

²⁹⁸ См.: Помазанский А. Е., Плюгина И. В., Жуков Д. В. Конституционно-правовая модель местного самоуправления: обеспечение преемственности и перспективы развития // Реформа организации публичной власти: основные направления реализации. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Норма; ИНФРА-М, 2022. С. 111.

В проекте федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» предусматривается, что глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. Такое законодательное решение воспроизводит ч. 5 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ. Вместе с тем такой подход не отвечает требованиям системного единства действия положений федерального закона с учетом предлагаемых новаций, содержащихся в законопроекте. Указанный федеральный закон не просто номинирует подотчетность и подконтрольность главы муниципального образования перед местным населением, но и наделяет местное сообщество конкретными законодательными механизмами, способными реализовать их на практике. Речь идет о процедуре отзыва главы муниципального образования избирателями. Отзыв рассматривается в качестве основания для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования.

Законопроект не предусматривает отзыв выборного должностного лица как форму непосредственного осуществления населением местного самоуправления или участия в нем. Соответственно, он не рассматривается и в качестве основания для прекращения полномочий главы муниципального образования. При этом в законопроекте значительно усилена ответственность главы муниципального образования перед высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Изложенное позволяет прийти к следующим выводам: 1) установленный на федеральном уровне порядок осуществления государственного контроля в России свидетельствует о том, что на текущем этапе органы государственной власти обладают чрезмерно широкими дискреционными полномочиями по установлению ответственности в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления независимо от того, осуществляют ли органы местного самоуправления собственные полномочия либо возложенные на них органами государственной власти; 2) провозглашение на уровне Основного Закона страны функциональной и организационной самостоятельности местного

самоуправления пока не сопровождается установлением структурного взаимодействия и взаимосвязи между уровнями публичной власти без признаков вертикали и подчинения, еще не создана система взаимной ответственности органов местного самоуправления и органов государственной власти за реализацию социально-экономических реформ и программ развития территорий, не предложены и нормативно не зафиксированы также механизмы эффективного контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Очевидно решение этих задач целесообразно в ближайшей перспективе развития местного самоуправления и государственного строительства.

§ 2. Государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

Возложение государственных полномочий на органы местного самоуправления не может рассматриваться как новелла российского законодательства и практики государственного и муниципального управления. Соответствующие нормы российского законодательства уже освещались в юридической литературе²⁹⁹, становясь предметом обсуждения в теории административного, конституционного, муниципального права. Однако не исследованной и не решенной остается центральная проблема целостности и адресности государственной компетенции и ее принадлежности конкретному

²⁹⁹ См.: Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Сильное местное самоуправление — сильное государство: история и современность // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4; Пешин Н. Л. Новые тенденции муниципальной реформы: перераспределение полномочий между уровнями публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12; Васильев В. И. О функциональном назначении местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 7; Шугрина Е. С. Формы и пределы вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 7.

субъекту власти и управления при передаче властных полномочий с федерального и регионального на местный уровень власти. Без ответа остаются вопросы о допустимых условиях передачи полномочий, об ответственности органов государственной власти за неэффективное распределение компетенции и уклонение от ее непосредственной реализации при получении необходимой материально-ресурсной базы и управленческо-организационных возможностей для ее непосредственной реализации от собственного лица. Невыясненным остается механизм передачи государственных полномочий, императивно-вертикальное регулирование компетенционных правоотношений исключает возможность его рассмотрения как цессии, аутсорсинга, как и любой иной формы договорного регулирования с участием равноправных, равно заинтересованных лиц, действующих в своем интересе и в своей власти в условиях диспозитивности и свободы договора³⁰⁰. Возложение государственной компетенции на местное самоуправление должно рассматриваться в значении самостоятельного юридического факта. По смыслу российского законодательства передача государственных полномочий на местный уровень возможна только в случаях, установленных законом. Однако тем самым законодательство создает реальную возможность перераспределения уже закрепленной государственной компетенции и привлечения к ее реализации органов местного самоуправления, статус которых изначально не предполагает такие возможности. При возложении государственных полномочий орган местного самоуправления де-факто становится односторонне обязанным, изначально не имея равных переговорных и административных возможностей в сравнении с органом государственной власти, выступающим инициатором передачи полномочий. Необходимо учитывать, что возложение государственных полномочий на орган местного самоуправления не может

³⁰⁰ См.: Сеницын С. А. Субъективные публичные права: к разработке вопроса о понятии и системе // Адвокат. 2016. № 7. С. 34.

автоматически означать прекращение компетенции органа государственной власти, соответствующих обязанностей и ответственности. То есть даже при передаче государственных полномочий на местный уровень орган местного самоуправления осуществляет не свою, а возложенную на него компетенцию соответствующих органов государственной власти. Мотивация и основания передачи государственных полномочий на уровень местной власти не могут определяться абстрактными необоснованными предположениями о наиболее эффективной реализации передаваемых полномочий именно местным самоуправлением. Примечательно, что критерии эффективности в данном случае оказываются не только нормативно неопределенными, что создает достаточные условия для произвольного сброса компетенции на местный уровень власти, — широкие возможности передачи компетенции в отношениях между органами государственной и муниципальной власти создают иллюзию отождествления компетенции и услуги, что само по себе является рискоориентированным фактором размывания и нереализации государственной компетенции. Кроме того, при передаче государственной компетенции на уровень муниципальной власти создается ситуация конфликта полномочий и выбора приоритетов при совпадении в лице органов местного самоуправления разнонаправленных государственных и муниципальных полномочий. Эти и связанные с ними обстоятельства должны быть учтены при совершенствовании действующего законодательства. Приведенные обстоятельства имеют ключевое значение для определения объема и предмета государственного контроля и надзора, приобретая еще большую значимость в условиях реализации в российском законодательстве принципа единства системы публичной власти.

В зарубежной доктрине публичного права возможность передачи государственных полномочий на местный уровень власти определяется принципами целеполагания и субсидиарности. Истоки принципа субсидиарности предлагается видеть в моральных основаниях и предпосылках появления местного самоуправления: «принцип

представляет собой моральную теорию о правильном распределении полномочий и, таким образом, о том, как достоинство людей (и лиц в ассоциации) может быть уравновешено потребностями общего блага, и он резко контрастирует с минималистскими интерпретациями»³⁰¹.

В законодательстве зарубежных государств предусмотрены положения, устанавливающие государственный контроль за осуществлением делегированных полномочий. Так, положения Конституции Австрии указывают на двойственный характер муниципалитета — «территориальный орган» и «административный район» (ст. 116.1), «сферой деятельности» которого является «частично свое, а частично делегированное» Федерацией или землей (ст. 118.1) осуществление полномочий³⁰².

В Германии такой порядок рассматривается в качестве косвенного государственного управления (*Mittelbare Staatsverwaltung*)³⁰³. Например, Муниципальный кодекс земли Бавария (Свободного государства Бавария) устанавливает, что при осуществлении государственного контроля должны обеспечиваться такие механизмы, как консультирование, поощрение и защита муниципалитетов при реализации ими полномочий, поддержка местного самоуправления в решении вопросов местного значения под их инициативу и ответственность³⁰⁴. В вопросах собственной компетенции муниципалитетов государственный надзор ограничивается контролем за выполнением законодательно определенных и принятых на себя публично-правовых задач и обязанностей муниципалитетов и законностью их административной деятельности (ст. 108). В вопросах, относящихся к переданной сфере деятельности, государственный надзор также распространяется

³⁰¹ Drew J. Reforming Local Government Consolidation, Cooperation, or Re-creation? 2020. P. 33.

³⁰² Austria The Federal Constitutional Law of 1920 as amended in 1929 as to Law No. 153/2004, December 30, 2004 // https://constitutionnet.org/sites/default/files/Austria%20_FULL_%20Constitution.pdf

³⁰³ См.: Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany: Key Traditions and Trends of Modernisation Edited By Hellmut Wollmann, Eckhard Schroter. 2020. Routledge.

³⁰⁴ Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung — GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796) BayRS 2020–1–1-I

на осуществление коммунального административного усмотрения. Пределы государственного вмешательства в осуществление местного самоуправления ограничены необходимостью обеспечения общего блага непосредственно актами органов государственной власти на конкретной территории. Согласно Муниципальному кодексу Саксонии муниципалитеты могут осуществлять исполнение публичных задач, в случае возложения на муниципалитеты новых публичных задач необходимо обеспечение финансовых расходов в связи с их реализацией³⁰⁵. В случае если указанные задачи создают дополнительное бремя для муниципалитетов, необходимо обеспечить соответствующую финансовую компенсацию. Возложение государственных задач на местный уровень власти осуществляется на основании постановлений, содержание и объем которых определяются законом. Следует учитывать, что постановления имеют рамочный характер, поскольку порядок реализации переданных полномочий определяется конкретным муниципалитетом.

Исследователи отмечают, что государственные органы в Финляндии и Швеции обладают минимальными возможностями вмешательства в процесс принятия решений местными органами власти, особенно в сфере общей компетенции³⁰⁶. В Законе о местном самоуправлении Финляндии установлен порядок взаимоотношений между центральным и местным органами власти³⁰⁷. Министерство финансов осуществляет мониторинг финансовой деятельности муниципалитетов, обеспечивает учет их конституционного самоуправленческого статуса при разработке законодательства, касающегося местного самоуправления. Региональное государственное административное

³⁰⁵ Sächsische Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 2018 (SächsGVBl. S. 62), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 9. Februar 2022 // <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/2754-Saechsische-Gemeindeordnung>

³⁰⁶ См.: Mäkinen E., (2017) Controlling Nordic municipalities. European Public Law 23(1), P. 134. <http://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?area=Journals&id=EUR O2017007>

³⁰⁷ Local Government Act (365/1995; amendments up to 325/2012 included) // https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1995/en19950365_20120325.pdf

агентство осуществляет контроль за соблюдением органами местного самоуправления действующего законодательства.

В немецкой модели взаимоотношения государственных и муниципальных органов власти, характеризующейся субсидиарностью, вертикальным разделением исполнительной власти, внедрение инноваций в публичном управлении осуществляется по принципу «снизу вверх» и представляет собой преимущественно восходящий от местных органов власти процесс. Преимущество такого подхода исследователи видят в выработке именно местными и сельскими органами власти разнообразных решений, учитывающих специфику развития территории³⁰⁸. Исследователями отмечается, что на местном уровне пространственная близость жителей обеспечивает более интенсивное и неформальное социальное взаимодействие, что позволяет рассматривать муниципальный уровень в качестве экспериментального пространства для внедрений различных инноваций³⁰⁹. Местное самоуправление и уровень его институционализации выступают детерминантой демократического развития государства³¹⁰.

В зарубежных юридических исследованиях отмечается, что сложившийся порядок осуществления публичных функций различными уровнями власти не отвечает современным вызовам³¹¹. Расширение сфер регламентации и усложнение отношений (цифровизация, пандемийный кризис, окружающая среда, борьба с неравенством) делают невозможным управление старым иерархическим и регулирующим способом. На смену такому подходу приходят новые модели: аутсорсинг; делегирование государственных услуг; использование специальных агентств. Указанные практики требуют консолидации

³⁰⁸ См.: Vincent Hoffmann-Martinot, Hellmut Wollmann (Eds.) *State and Local Government Reforms in France and Germany*. GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden. 2006. P. 142.

³⁰⁹ См.: Geser H. *Strukturformen und Funktionsleistungen sozialer Systeme: e. soziolog. Paradigma* / Hans Geser. -Opladen: Westdeutscher Verlag, 1983. P. 194.

³¹⁰ См.: Gábor Soós. *Local Government Institutionalization in Hungary*. 2015. P. 27.

³¹¹ См.: Trosa S. *Quand l'État s'engage: la démarche contractuelle*. Paris: Éd. d'Organisation. 1999.

новых компетенций публичных властей: способность вести переговоры, создание соответствующей информационной системы, средств контроля, аудита и оценки³¹².

Наделяя органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, государство оставляет за собой право контроля и надзора за их осуществлением. Конституция РФ, закрепляя возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, установила, что реализация данных полномочий подконтрольна государству (ч. 2 ст. 132).

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил в общей формуле порядок государственного контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий (ст. 21). В связи с этим видами государственного контроля выступают: государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий; государственный контроль за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Однако положения о государственном контроле за переданными полномочиями не исчерпываются положениями указанной статьи. Системное толкование положений указанного федерального закона показывает, что органы государственной власти наряду с возможностью вынесения письменного предписания по устранению нарушений требований законов при реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий могут также отменять муниципальные правовые акты, регламентирующие осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Законодательством также предусмотрена ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления на основании решения суда в случае нарушения закона, а также

³¹² См.: Vincent Hoffmann-Martinot, Hellmut Wollmann (Eds.). Op. cit. P. 117.

в случае ненадлежащего осуществления переданных отдельных государственных полномочий. Так, глава муниципального образования может быть удален в отставку в случае неисполнения обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации (п. 2 ч. 2 ст. 74.1).

Таким образом, компетенционно законодательные положения выходят за пределы установленной формулы об ответственности органов местного самоуправления за реализацию переданных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Попытки разграничить общие положения о контроле и надзоре за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и государственном контроле за исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий оказались нереализованными³¹³. Поскольку государственный контроль за переданными государственными полномочиями представляет собой отдельный вид государственного контроля, на который в равной степени распространяются общие положений ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ.

В рамках общего регулирования Федеральный закон № 131-ФЗ установил общий порядок государственного контроля за осуществлением переданных на муниципальный уровень государственных полномочий, не отразив содержание государственного контроля, круг субъектов государственного контроля, а также цель государственного контроля.

Одним из важных аспектов государственного контроля за осуществлением переданных государственных полномочий является вопрос

³¹³ См.: Проект федерального закона № 1044417-6 «О внесении изменения в статью 21 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 22 июня 2016 г. отклонен Государственной Думой ФС РФ (СПС «КонсультантПлюс»).

о цели данного контроля. Из положений Хартии местного самоуправления 1985 года следует, что административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления преследует цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Вместе с тем отмечается, что административный контроль может включать также контроль за целесообразностью, осуществляемый вышестоящими органами власти, в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления (п. 2 ст. 8).

Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает, что в случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, которые обязательны для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами. Данные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке. В данном случае контроль со стороны органов государственной власти осуществляется именно за законностью действий органов и должностных лиц местного самоуправления. Однако ст. 72 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает, что ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

Анализ механизма осуществления государственного контроля в Российской Федерации позволяет говорить о том, что при передаче отдельных государственных полномочий на уровень муниципальной власти изменяется правовой режим реализации указанных полномочий. И государство в связи с этим, осуществляя контроль за переданными полномочиями, исходит из принципа не только законности, но и целесообразности. Подтверждением данного тезиса также может являться постановление Конституционного Суда РФ, в котором говорится, что государственный контроль возможен не только

за законностью, но и за целесообразностью деятельности органов местного самоуправления по исполнению переданных им государственных полномочий³¹⁴.

Анализ законов субъектов Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями показывает, что целью контроля за их осуществлением является обеспечение соблюдения органами местного самоуправления требований действующего законодательства. Кроме того, исполнение отдельных государственных полномочий может быть прекращено в соответствии с законом субъекта в случае нецелесообразности осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий³¹⁵. Как правило, формами контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий выступают: рассмотрение отчетности об осуществлении отдельных государственных полномочий, представляемой органами местного самоуправления; проведение проверок деятельности органов местного самоуправления, связанной с осуществлением отдельных государственных полномочий; направление запросов о представлении документов, связанных с осуществлением отдельных государственных полномочий и использованием финансовых средств и материальных ресурсов.

В законодательстве отсутствует механизм оценки качества и эффективности исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, включающий критерии оценки качества и эффективности исполнения органами местного

³¹⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 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» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

³¹⁵ См.: Закон Владимирской области от 28 декабря 2005 г. № 203-ОЗ (ред. от 29 апреля 2022 г.) «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Владимирской области по обеспечению охраны музейных фондов, находящихся в областной собственности» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

самоуправления переданных им государственных полномочий и оснований такой передачи, а также перманентный мониторинг качества деятельности органов местного самоуправления по осуществлению переданных государственных полномочий.

Устранение этого пробела в законодательстве дало бы основания говорить одновременно об ответственности местного самоуправления за ненадлежащее исполнение возложенной государственной компетенции и органов государственной власти за бесосновательное возложение собственной компетенции на местный уровень власти. Предлагаемые в отдельных законах субъектов Российской Федерации решения, связывающие качество и эффективность с соблюдением требований российского законодательства, представляются недостаточными и беспредметными³¹⁶. В исключительных случаях утверждены методики оценки эффективности и качества осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий, например по подготовке и проведению Всероссийской переписи населения³¹⁷.

Рамочная формулировка федерального законодательстве о необходимости включения в перечень условий закона о наделении государственными полномочиями органов местного самоуправления — условий и порядка прекращения их реализации — не находит развития в законодательстве субъектов Российской Федерации. Исполнение отдельных государственных полномочий может быть прекращено,

³¹⁶ См., например: Закон Воронежской области от 1 декабря 2021 г. № 124-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления Острогожского муниципального района Воронежской области отдельными государственными полномочиями в области обращения с отходами» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

³¹⁷ См., например: Указ главы Республики Мордовия от 15 ноября 2021 г. № 343-УГ «Об утверждении Порядка осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами местного самоуправления в Республике Мордовия государственных полномочий по подготовке и проведению Всероссийской переписи населения» (вместе с Методикой оценки эффективности и качества осуществления органами местного самоуправления в Республике Мордовия государственных полномочий по подготовке и проведению Всероссийской переписи населения) // СПС «КонсультантПлюс».

например, в случае вступления в силу законов, указывающих на невозможность реализации государственных полномочий³¹⁸; наступление обстоятельств, при которых дальнейшее осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий становится невозможным или нецелесообразным³¹⁹; неисполнение или ненадлежащее исполнение органами местного самоуправления государственных полномочий; нецелевое использование финансовых средств, переданных органам местного самоуправления для осуществления государственных полномочий.

В законодательстве предусмотрена ответственность органов местного самоуправления за целевое расходование выделенных материальных ресурсов и финансов для осуществления возложенных на них государственных полномочий. В связи с реализацией указанного положения на практике возник вопрос: в случае нехватки финансовых средств, переданных муниципальному образованию для исполнения отдельных государственных полномочий через субвенции, предусмотренные в федеральном бюджете или бюджете субъекта Российской Федерации, вправе ли органы местного самоуправления не исполнять указанные отдельные государственные полномочия или отказаться от их исполнения? Комитетом Государственной Думы по местному самоуправлению отмечено, что «указанная норма не может быть основанием для неисполнения или отказа от исполнения закона, которым органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями, поскольку не освобождает органы местного самоуправления от гражданской ответственности, а должностных лиц органов местного самоуправления от административной, уголовной

³¹⁸ См.: Закон Воронежской области от 29 декабря 2009 г. № 190-ОЗ (ред. от 24 июня 2022 г.) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности административных комиссий» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

³¹⁹ См.: Закон Республики Карелия от 19 декабря 2019 г. № 2424-ЗРК (ред. от 23 июля 2020 г.) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями Республики Карелия в области обращения с животными» // СПС «КонсультантПлюс».

или гражданской ответственности в случае ее наступления в связи с неисполнением полномочий, возложенных на них законом»³²⁰. Однако на практике в законодательстве ряда субъектов Российской Федерации к условиям прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных отдельных государственных полномочий отнесено отсутствие финансового и материально-технического обеспечения переданных отдельных государственных полномочий³²¹.

В отдельных субъектах Российской Федерации основанием прекращения осуществления государственных полномочий органов местного самоуправления является вступление в силу нормативного правового акта Президента РФ или Правительства РФ об изъятии у органов государственной власти государственных полномочий Российской Федерации, переданных органам местного самоуправления³²². Однако такой законодательный подход нарушает иерархию нормативных правовых актов, поскольку нормативным правовым актом Президента РФ или Правительства РФ может быть изъято полномочие, которое передано на основании закона.

Рассматривая вопросы государственного контроля осуществления отдельных государственных полномочий местным самоуправлением, нельзя оставить без внимания специфику его организации в рамках правовых экспериментальных режимов. Применительно к законодательствам отдельных субъектов Российской Федерации некоторые государственные контрольные полномочия возложены

³²⁰ Разъяснения Комитета Государственной Думы по местному самоуправлению по положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 6. С. 43.

³²¹ См.: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 29 декабря 2008 г. № 81-РЗ (ред. от 20 февраля 2020 г.) «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Кабардино-Балкарской Республике и наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по образованию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» // СПС «КонсультантПлюс: регионы».

³²² См.: Закон Ярославской области от 24 ноября 2008 г. № 56-з (ред. от 6 мая 2022 г.) «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

непосредственно на органы местного самоуправления, наделенные обязанностью их непосредственного исполнения, что влечет за собой смешение и объединение функций исполнения и контроля, что не является рациональным решением, поскольку возникает объективная потребность последующего контроля с несением дополнительных издержек. В качестве иллюстрации такого подхода можно привести пример наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по осуществлению регионально-го государственного контроля (надзора) за исполнением плательщиками курортного сбора и операторами курортного сбора требований законодательства³²³.

Вышеизложенное дает достаточные основания для вывода об отсутствии сбалансированного правового регулирования государственного контроля за осуществлением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий по принципам, процедурам, основаниям, ответственности, пределам государственного вмешательства в дела местного самоуправления с сохранением его независимости и самостоятельности в решении вопросов местного значения. Необходимыми условиями и принципами государственного контроля за реализацией местным самоуправлением возложенных на них государственных полномочий являются: законность и обоснованность их передачи на местный уровень органами государственной власти; реальная возможность их осуществления органами местного самоуправления без ущерба для решения вопросов местного значения; выделение местному самоуправлению дополнительной и достаточной материально-ресурсной базы для реализации государственных полномочий.

³²³ См.: Закон Краснодарского края от 27 ноября 2017 г. № 3690-КЗ (ред. от 22 декабря 2021 г.) «О введении курортного сбора на территории Краснодарского края и внесении изменений в Закон Краснодарского края «Об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Конституционная реформа 2020 г. изменила видение ракурса местного самоуправления, вместе с тем и до конституционных преобразований оставались нерешенными проблемы, связанные с организацией и деятельностью местного самоуправления и его соотношением с государственной властью. Введение конституционными преобразованиями 2020 г. в структуру Основного Закона России и юридическое мышление категории «публичная власть» в качестве обобщающего по отношению к государственной власти и местному самоуправлению олицетворяет институционализацию народовластия в целом. Вместе с тем такое законодательное решение на уровне Основного Закона страны дало старт новым законопроектным инициативам, поставив перед юридическим сообществом и наукой новые задачи.

1. В опыте исторического развития институционализация местного самоуправления в структуре публичной власти как в России, так и за рубежом осуществлялась последовательно и поэтапно по мере развития национальной государственности, заведомо не представляя собой правовой константы. В работе выявлены и проанализированы динамические процессы формирования компетенции местного самоуправления с определяющим значением двух ключевых факторов: 1) подвижность приоритетов развития местного самоуправления в текущих политических, экономических и социальных процессах; 2) верификация местным самоуправлением концепции развития конкретной территории. Приоритетом правового регулирования местного самоуправления является согласование региональных, федеральных и муниципальных интересов, а его эффективность определяется предварительной и текущей оценкой релевантных рисков, прогнозов развития территорий, ожидаемых и случайных последствий правового воздействия.

2. Кризисные ситуации ярко продемонстрировали необходимость выстраивания гибких механизмов взаимодействия и координации между различными уровнями публичной власти, а также между органами местного самоуправления как по вертикали, так и по горизонтали. Эффективность системы многоуровневого управления в кризисных условиях может быть достигнута в порядке, при котором каждый уровень публичной власти обладает не только собственной компетенцией, необходимыми средствами, ресурсами, но и обеспечен механизмами взаимодействия. Немаловажная роль в этом процессе отводится формированию атмосферы доверия и взаимодействия между населением и органами публичной власти.

3. Несмотря на функциональную самостоятельность местного самоуправления, федеральное законодательство устанавливает достаточно жесткие рамки осуществления контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Следует различать функции и пределы такого контроля в зависимости от содержания и компетентной принадлежности осуществляемых местным самоуправлением полномочий как объекта контроля и надзора: применительно к реализации местным самоуправлением государственных полномочий в сфере местного самоуправления результат их реализации должен рассматриваться только как объект соответствующего контроля/надзора; в отношении реализации компетенции местного самоуправления — как соответствующие результаты и деятельность органов.

Научное издание

С.Б. Нанба

Компетенция муниципального образования: от научных идей
к правовому регулированию: монография

Выпускающий редактор И.М. Столярова

Дизайн и верстка текста А.А. Савченко

Издательский номер 426

Год издания 2022

ISBN 978-5-9998-0426-6

Подписано в печать 15.11.2022

Формат 60×90/16

Печать цифровая

Бумага офсетная

Усл. печ. л. 13,25

Авт. л. 10,13

ПОЛЬЗОВАТЕЛЬ



Гарнитура Charter

Использованы лицензионные шрифты фирмы «ParaType»



ООО «Инфотропик Медиа»

141009, Московская область, г. Мытищи, проспект Олимпийский, д. 10, пом. 7Л, оф. 2А

Заказ книг: (495) 212 92 31 (многоканальный)

sales@infotropic.ru

www.infotropic.ru, интернет-магазин издательства: <http://shop.infotropic.ru>

Все права защищены. Любое копирование, воспроизведение, хранение в информационных системах или передача в любой форме и любыми средствами — электронными, механическими, посредством фотокопирования, записями или иными — любой части этой книги запрещено без письменного разрешения ООО «Инфотропик Медиа».

Издание не содержит информацию, причиняющую вред здоровью и (или) развитию детей, и информацию, запрещенную для распространения среди детей.