

*В.Э. Волков**

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ НОРМАТИВНОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются современные проблемы законодательного закрепления сфер ведения самоуправленческих органов публичной власти в Российской Федерации. Анализируются способы формирования компетенционных основ местного самоуправления в условиях федеративного государства, обосновывается необходимость закрепления предметов ведения местного самоуправления в тексте Конституции Российской Федерации.

Федеративное устройство российского государства, конституционное разграничение уровней публичной власти предопределяют характер и особенности формирования компетенции местного самоуправления. Разграничение полномочий, как отмечал С.А. Авакьян применительно к способу формирования компетенции в системе Советов, происходит в сугубо практической сфере – путем перечисления предметов ведения, полномочий и определения, кому они принадлежат (или должны принадлежать) [1.С.24]. В настоящее время такой способ применяется для разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в статьях 71, 72 и 73 Конституции Российской Федерации, определения вопросов местного значения в пункте 2 статьи 6 Федерального закона от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2], статьях 14 – 17 одноименного Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ [3].

Между тем существенно различаются подходы к нормативному закреплению разграничения предметов ведения в системе органов государственной власти и сфере взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления. Если разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами проводится непосредственно в тексте Основного закона, то предметы ведения и полномочия местного самоуправления в значительной степени определены и ограничены документом, стоящим ниже в иерархии нормативных актов – Федеральным законом от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Конституционный Суд в Постановлении от 9 января 1998 г. № 1-П разъяснил механизм конституционного разграничения компетенции между уров-

* © Волков В.Э., 2006

Волков Владислав Эдуардович – кафедра государственного и административного права Самарского государственного университета

ниями государственной власти: «согласно статье 11 (часть 3) Конституции Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным и (иным) иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Конституция Российской Федерации осуществляет такое разграничение, определяя предметы ведения Российской Федерации (статья 71), предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72), а также полноту государственной власти (то есть полномочия) субъектов Российской Федерации, которой они обладают вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения. Статья 76 Конституции Российской Федерации устанавливает, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются Федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации (часть 2); законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и ее субъектов (часть 5)» [4]. Таким образом, Конституция разграничивает компетенцию Российской Федерации и ее субъектов путем установления исчерпывающего перечня вопросов, составляющих исключительное ведение Федерации, и исчерпывающего перечня вопросов, находящихся в совместном ведении Федерации и ее субъектов [5.С.12].

Что касается местного самоуправления, то в тексте Конституции (пункт 1 статьи 131, статья 132) заданы лишь общие, примерные ориентиры для дальнейшего определения компетенции местной публичной власти федеральным законодателем: «местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью», «органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения» [6]. Допуская, что такой способ конституционного закрепления компетенции местного самоуправления позволяет более динамично реагировать на изменения социально-экономических условий функционирования местной публичной власти, следует отметить его юридическую уязвимость.

Признав многонациональный народ Российской Федерации единственным источником власти в государстве, Конституция наделяет его правом на формирование органов публичной власти и осуществление своих суверенных полномочий через систему этих органов. Основы разграничения компетенции между государственной властью и местным самоуправлением должны быть закреплены в конституции государства – учредительном акте, обладающем юридическим верховенством, содержание которого может быть из-

менено только в специальном, усложненном порядке. Это в полной мере соответствует конституционному принципу, согласно которому только сам народ вправе определять, какой круг публичных дел подлежит решению посредством государственной власти, а какой – посредством местного самоуправления, как именно должна быть разграничена публичная власть по вертикали. Корректировка компетенционных основ местного самоуправления органами государственной власти в одностороннем и упрощенном порядке путем принятия федерального закона может ущемить права граждан на осуществление самоуправления, нарушить право народа Российской Федерации осуществлять принадлежащую ему власть через децентрализованную систему органов публичной власти. В этой связи А.А. Сергеев отмечает, что «перераспределение властных полномочий по вертикали, не ограниченное конституционными установлениями, способно отдалить власть от народа, лишить граждан возможности эффективно влиять на те или иные процессы социального управления» [5.С.34]. Оптимальным выходом из данной ситуации могло бы стать закрепление предметов ведения – вопросов местного значения, общих для всех видов муниципальных образований в тексте Конституции Российской Федерации.

В целях формирования единой терминологии для описания данного элемента компетенции местного уровня публичной власти является возможным и желательным употребление наравне с термином «вопросы местного значения» словосочетания «предметы ведения местного самоуправления». Общепризнано, что предметы ведения в публичном праве – это сферы деятельности (круг дел) органа власти. Также справедливо утверждение о том, что предметы ведения – это сферы деятельности того или иного уровня осуществления публичной власти. При описании конституционной системы разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами используются термины «предметы ведения Федерации», «предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» (статья 75), «полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» (статья 73), «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (статьи 5, 11). Данная терминология получила свое развитие в отраслевом конституционном законодательстве, в практике Конституционного Суда [7].

Аналогичный понятийный аппарат был предусмотрен Федеральным законом 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» [8]. Согласно положениям статьи 2 указанного акта предмет ведения определялся как «сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено к компетенции того или иного уровня государственной власти».

Можно предположить, что использование термина «вопросы местного значения» для обозначения элемента компетенции местного самоуправления было вызвано особым характером муниципальной власти и по замыслу законодателя должно свидетельствовать о совпадении субъекта и объекта управления, приближенности данного уровня публичной власти к населению. Отчасти это справедливо. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусматривает ряд специфических форм непосредственного осуществления местного самоуправления и участия населения в осуществлении самоуправления, таких как голосование по отзыву депутата, правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, собрание, конференция граждан, территориальное общественное самоуправление. По мнению Т.М. Бялкиной, «в местном самоуправлении происходит совпадение объекта и субъекта управления, поскольку управляющий субъект – население муниципального образования (или иначе местное сообщество, территориальный коллектив) является одновременно и объектом управления, управляет само собой, самостоятельно решая вопросы местного значения» [9.С.153]. В.В. Полянский также отмечает, что «содержание местного самоуправления выражается в трех взаимосвязанных элементах – самоорганизации, саморегуляции и самоконтроле населения. Самоуправление предполагает наличие условий для реализации субъектами всех тех свойств, которые в комплексе обеспечивают самоуправление при совпадении субъекта и объекта как системы управленческих отношений» [10.С.68-69].

Признавая правомерность определения единства объекта и субъекта в отечественной теории местного самоуправления, следует, однако, оговориться, что мы имеем в виду должное, а не сущее. Практика российского местного самоуправления пока не подтверждает тезис об инициативной самоорганизации граждан, тогда как именно самоорганизация является признаком, отличающим самоуправление от государственного управления. Несмотря на формально закрепленную в Конституции РФ и Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ возможность для населения решать вопросы местного значения непосредственно и через органы местного самоуправления, на практике «местное самоуправление оказалось деятельностью муниципальных органов, не отличающихся по степени своей легитимности от государственных органов». Реальным субъектом местного самоуправления являются муниципальные органы и должностные лица. На практике в сравнительно крупных муниципальных образованиях (в городских округах и муниципальных районах) органы местного самоуправления формируются и функционируют на основе тех же принципов, что и органы государственной власти. Специфические формы участия населения в решении вопросов местного значения практически не применяются, «местные референдумы на практике так и остались экзотикой, а сходь жителей всего муниципального образования оказалось невозможно организовать не только в городах и районах, но и в селах с населением более 400 человек. Территориальное общественное самоуправление на уровне микрорайонов города и дворов оказалось формально «пристегнутым» к местному самоуправлению, но фактически – лишен-

ным финансовой базы и возможности влиять на принятие публично-властных решений» [5.С.128]. «Совершенно очевидно, что местное самоуправление является вариантом публичной власти, и в этом плане оно не может быть ни искусственно, ни как-либо еще отделено от государственной власти, не надо создавать себе и населению иллюзий, будто оно осуществляет местное самоуправление непосредственно и только», – пишет С.А. Авакьян [11.С.18-19].

Характер местной публичной власти, совпадение ряда принципов формирования и функционирования государственной власти и местного самоуправления позволяет говорить о возможности употребления термина «предметы ведения» для обозначения сферы общественных отношений, регулирование которой отнесено к компетенции местного самоуправления. В сочетании с нормативной реализацией высказанного автором предложения о конституционном закреплении предметов ведения местного самоуправления как уровня публичной власти это будет способствовать установлению единообразия в терминологии конституционного и муниципального права, стабильному функционированию местного уровня публичной власти в Российской Федерации.

Библиографический список

1. Авакьян, С.А. Правовое регулирование деятельности советов (конституционные основы, теория, практика) / С.А. Авакьян. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1980.
2. Российская газета. – 1995. – 1 сентября.
3. Российская газета. – 2003. – 8 октября.
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №3. – Ст. 429.
5. Сергеев, А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия / А.А. Сергеев. – М.: ИД «Юриспруденция», 2005.
6. Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
7. См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №3. – Ст. 429; Постановление Конституционного Суда от 1 февраля 1996 г. №3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – 12 февраля. – №7. – Ст. 700; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 марта 2005 г. №71-О «По запросу Самарского областного суда о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2005. – №.5.
8. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 26. – Ст. 3176.
9. Бялкина, Т.М. Обеспечение участия населения муниципального образования в местном нормотворчестве / Нормотворчество муниципальных образований в Рос-

сии: содержание, техника, эффективность: сборник статей / Т.М. Бялкина. – Нижний Новгород, 2002.

10. Полянский, В.В. Некоторые проблемы гармонизации федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении / Нормотворчество муниципальных образований в России: содержание, техника, эффективность: сборник статей / В.В. Полянский. – Нижний Новгород, 2002.

11. Материалы парламентских слушаний в Государственной Думе РФ 19 января 2001 г. «Проблемы законодательства в области местного самоуправления». – М., 2001.

V. Volkov

**ON SOME PROBLEMS OF THE LEGISLATIVE CONFIRMATION
OF THE SPHERES OF JURISDICTION OF THE SELF-GOVERNING
ORGANS OF PUBLIC POWER IN THE RUSSIAN FEDERATION**

The article deals with the contemporary problems of the legislative confirmation of the spheres of jurisdiction of the self-governing organs of public power in the Russian Federation. Methods of forming the competence bases of local self-government within the federation are analyzed, the necessity of confirmation of the spheres of jurisdiction of the local self-government in the Constitution of the Russian Federation is explained.