

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ  
ПРОЦЕСС. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО.  
ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**

---

УДК 340

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2020.4/3150>

**КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В СВЕТЕ ПОПРАВК К КОНСТИТУЦИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Т. М. Бялкина

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 28 октября 2020 г.

**Аннотация:** анализируются актуальные проблемы компетенции местного самоуправления в свете внесенных в Конституцию РФ поправок, вносятся предложения по совершенствованию категориального аппарата, законодательного регулирования предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления, механизма взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

**Ключевые слова:** компетенция местного самоуправления, вопросы местного значения, функции, предметы ведения и полномочия органов публичной власти, взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления.

**Abstract:** the article analyzes the current problems of local self-government competence in the light of the amendments made to the Constitution of the Russian Federation, makes proposals for improving the categorical apparatus, legislative regulation of the subjects of competence and powers of local self-government bodies, the mechanism of interaction between state authorities of the subjects of the Russian Federation and local self-government bodies.

**Key words:** competence of local self-government, issues of local significance, functions, subjects of competence and powers of public authorities, interaction of state authorities and local self-government bodies.

2020. № 4

26

Конституционная реформа 2020 г. существенным образом затронула многие аспекты организации и функционирования публичной власти в нашем государстве<sup>1</sup>. Пожалуй, в максимальной степени это коснулось такой ее формы, как муниципальная власть, поскольку в главе Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ), посвященной местному самоуправлению, изменились три из четырех ее статей. Закреплены новые подходы к территориальной организации местного самоуправления, в тексте Конституции РФ появился термин «муниципальное

---

<sup>1</sup> О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

образование», а указание на городские и сельские поселения как необходимый уровень организации местного самоуправления исключено (ч.1 ст.131 Конституции РФ). Изменения затрагивают и взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления, что обусловлено новым положением о том, что они входят в единую систему публичной власти. В ч.1.1 ст.131 Конституции РФ говорится: «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 законом». В ч. 2 ст. 132 Конституции РФ уточнена формулировка об условиях передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. В ней сказано, что это возможно при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств.

Появилась норма о взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления в осуществлении общих публичных функций в интересах населения муниципальных образований (ч. 3 ст. 132).

Таким образом, в Конституции РФ произошло закрепление тех положений, которые были внесены в последние годы в Федеральный закон от 6 октября 2020 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)<sup>2</sup>.

В настоящее время трудно дать однозначную оценку всем новым конституционным формулировкам по территориальным, организационным и иным вопросам в сфере местного самоуправления, поскольку пока неясно, каким конкретным содержанием они будут наполнены, каким образом будут детализироваться в законодательстве в ходе его предстоящей корректировки. Как справедливо отмечает Р. В. Петухов, «...окончательное правовое и политическое содержание вносимые в Конституцию изменения приобретут только в процессе их закрепления в действующем федеральном и региональном законодательстве, а возможно, и только после того, как начнет складываться соответствующая правоприменительная практика»<sup>3</sup>. Он также указывает, что перечень ключевых проблем в организации местного самоуправления был сформулирован научно-экспертным сообществом и практиками муниципального управления еще в 2013 г. в ходе подготовки к всероссийскому съезду муниципальных образований, в числе которых:

- нестабильность законодательства;
- некачественное разграничение полномочий (их пересечение, дублирование, ошибки с определением уровня целесообразного исполнения);

---

<sup>2</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>3</sup> *Петухов Р. В.* Есть ли связь между разрушениями доверия общества к местным властям и изменениями конституционного регулирования местного самоуправления? // Местное право. 2020. № 3. С. 27.

- недофинансированность муниципальной власти (несоответствие расходных обязательств и доходных источников);
- кадровый голод<sup>4</sup>.

В рамках данной статьи остановимся на возможных направлениях изменения законодательного регулирования компетенции местного самоуправления как одной из важнейших характеристик данного института публичной власти, поскольку именно посредством компетенции реализуется его функционально-целевое предназначение в обществе и государстве. Вопросы о компетенции местного самоуправления и до конституционной реформы были одними из самых проблемных. Причем спорными были и остаются практически все аспекты компетенции: доктринальные (научно-теоретические); вопросы, касающиеся его законодательного закрепления; содержательное наполнение компетенции. Кроме того, именно в сфере компетенции наиболее ярко проявляются все сложности практической реализации конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления.

Кратко охарактеризуем указанные аспекты компетенции местного самоуправления, с учетом новых суждений и предложений, появившихся в недавних научных публикациях, в том числе после принятия закона РФ о поправке к Конституции РФ.

**1. Доктринальные (научно-теоретические) аспекты.** В науке муниципального права давно существует дискуссия о том, к какому элементу компетенции относится конституционная категория «вопросы местного значения», которая является основополагающей для характеристики компетенции местного самоуправления. Наиболее распространенный подход к определению содержания компетенции субъектов публичной власти заключается в том, что она представляет собой совокупность предметов ведения (областей, сфер общественных отношений) и полномочий (совокупности прав и обязанностей в данных областях, сферах) по их решению.

Данная теоретическая формула воплощена во многих нормативных правовых актах, регулирующих компетенцию органов государственной власти, в том числе и в Конституции РФ. Так, в ст. 71, 72, 73 Конституции РФ речь идет о предметах ведения органов государственной власти, ст. 78 уточняет некоторые вопросы осуществления их полномочий.

Соответствующим образом регулируется компетенция органов государственной власти субъектов РФ в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) (ст. 26.1, 26.3 и др.)<sup>5</sup>. Следует заметить, что именно таким образом закреплялась компетенция местных Советов в первом российском законе

<sup>4</sup> См.: Петухов Р. В. Указ. соч. С. 31.

<sup>5</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

о местном самоуправлении – Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР», в разделе V «Компетенция местных Советов и местной администрации»<sup>6</sup>.

После закрепления в Конституции РФ 1993 г. категории «вопросы местного значения» законодатель так и не определился с тем, к какому элементу компетенции их относить. Так, если отталкиваться от конституционного положения о том, что вопросы местного значения решаются местным самоуправлением самостоятельно, то логично предположить, что это именно предметы ведения субъектов муниципальной власти, а в отраслевом законодательстве необходимо закреплять полномочия по их осуществлению. Данный вывод подтверждается структурой Федерального закона № 131-ФЗ, поскольку в его ст. 14, 15, 16, 16.2 закрепляются вопросы местного значения муниципальных образований, а в ст. 17 – полномочия органов местного самоуправления по их осуществлению.

В то же время законодатель часто смешивает (и содержательно, и терминологически) формулировки вопросов местного значения и полномочий. Имеется немало примеров того, как одни и те же действия в Федеральном законе № 131-ФЗ названы вопросами местного значения, а в отраслевых законах они же именуются полномочиями.

Если говорить о проблемах категориального аппарата и содержательного наполнения этих категорий в научной доктрине компетенции, то они значительно многоаспектнее, чем упоминавшаяся дилемма в отношении категории «вопросы местного значения». Само понятие компетенции в науке публичного права продолжает оставаться дискуссионным. Например, будучи солидарны с мнением А. А. Югова о том, что существование современного общества невозможно представить без конструктивного и постоянного применения институтов компетенции и компетентности, поскольку это обязательное условие поступательного развития как духовной жизни, так и материального производства<sup>7</sup>, в то же время не можем согласиться с его подходами к определению и содержанию компетенции. Он предлагает достаточно сложную структурную композицию компетенции, выделяя в ней следующие элементы: «1) права субъекта публичной власти; 2) обязанности субъекта публичной власти; 3) предметы ведения (сферы деятельности) субъекта публичной власти; 4) гарантии прав и обязанностей субъекта публичной власти; 5) юридическая ответственность за реализацию прав и обязанностей; 6) территориальный масштаб действия нормативно установленных прав и обязанностей; 7) временной масштаб действия прав и обязанностей. Такое определение компетенции органа власти значительно шире, а соответственно, и эффективнее тра-

---

<sup>6</sup> Ведомости Верховного Совета РФ. 1991. № 29. Ст.1010. Высокое качество правовой регламентации вопросов компетенции в данном законе отмечали многие специалисты.

<sup>7</sup> См.: Югов А. А. Компетенция федеративного государства : анализ российского законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 47.

диционных представлений, когда компетенция понимается только как совокупность полномочий»<sup>8</sup>.

Непонятно, в чем эффективность данного широкого определения компетенции, чем оно отличается от понятия правового статуса субъекта публичной власти, насколько корректно смешение содержания разных правовых категорий?

И еще. По мнению А. А. Югова, термин «компетенция» используется для установления статуса основных политических таксономических единиц, осуществляющих государственную власть. В отношении муниципальных образований (как пишет автор, государственно-общественных муниципальных образований) термин «компетенция» применяется «...в той части их деятельности, где они реализуют переданные им законами государственно-властные полномочия»<sup>9</sup>.

Возникает вопрос, каким термином определять функциональную характеристику муниципальных образований, их органов местного самоуправления, когда они занимаются осуществлением собственных полномочий по вопросам местного значения. И можно ли их считать властными субъектами, если они в этом случае реализуют не государственную, а муниципальную власть?

Конституционный Суд РФ в постановлении от 26 апреля 2016 г. № 13-П подчеркнул: «...законодатель, будучи связан вытекающим из конституционного принципа равенства всех перед законом требованием формальной определенности правовых норм, должен стремиться к тому, чтобы компетенция муниципальных образований была определена ясным, четким и непротиворечивым образом, в том числе с точки зрения используемой законодателем юридической терминологии, а соответствующее правовое регулирование позволяло бы разграничить вопросы местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросы государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также обеспечивало бы взаимосогласованную регламентацию полномочий органов местного самоуправления нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности»<sup>10</sup>.

Однако эта проблемная ситуация с определением компетенции вообще и понятием вопросов местного значения в частности так и остается нерешенной до настоящего времени, причем терминологическую путаницу допускают порой и авторитетные специалисты муниципально-правовой науки. Так, Е. С. Шугрина пишет: «...с принятием Закона о поправке произошла весьма примечательная рокировка в части полномочий: полномочия по общественному порядку исключили, но добавили полномочия по доступности медицинской помощи (часть 1 статьи 132 Конститу-

<sup>8</sup> Югов А. А. Указ. соч. С. 48.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

ции Российской Федерации)»<sup>11</sup>. Вообще в ч. 1 ст. 132 Конституции РФ речь идет о вопросах местного значения, но это, как говорится, оговорка по Фрейду, поскольку по своей сути перечисленные в ней положения действительно являются полномочиями, и именно в качестве полномочий они закрепляются в федеральных законах (например, ст. 9 Бюджетного кодекса РФ называет бюджетными полномочиями муниципальных образований составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета)<sup>12</sup>.

Все эти обстоятельства наводят на мысль о том, что спорной и скорее всего нерешаемой является сама попытка включения категории «вопросы местного значения» в содержание компетенции местного самоуправления. Так, в свете новых конституционных положений о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти, безусловно, необходимо исходить из общности основных, принципиальных подходов к определению компетенции всех органов публичной власти как государственной, так и муниципальной. В отношении органов государственной власти законодатель придерживается отмеченного выше подхода, определяя их компетенцию через понятия предметов ведения данных органов и полномочий.

В законах не применяется термин «вопросы государственного значения» для определения компетенции органов государственной власти, что позволяет сделать вывод о том, что эти понятия – вопросы государственного или вопросы местного значения – являются по своей сути оценочными понятиями, определяющими особенности сфер деятельности органов публичной власти различных уровней, выступающими своего рода пределами воздействия со стороны тех или иных властных органов на определенные вопросы. Однако их трудно наполнить конкретным содержанием, не повторяя, не дублируя тем самым полномочий субъектов публичной власти в соответствующих сферах общественных отношений. Эти категории, безусловно, связаны с компетенцией органов публичной власти, определяют ее характер, специфику, границы, но не должны включаться непосредственно в ее содержание. Вопросы местного значения представляют собой функционально-целевую характеристику данного института публичной власти, в соответствии с которой и определяется его компетенция<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Шугрина Е. С. Проектируем будущее : что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления // Местное право. 2020. № 3. С. 5.

<sup>12</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>13</sup> Подробнее об этом см.: Бялкина Т. М. Функционально-целевая характеристика местного самоуправления как основа определения его компетенции // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2017. № 1 (28). С. 8–21.

Понятие «функции» при описании вопросов местного значения довольно часто встречается в научной литературе. Так, А. А. Ларичев пишет: «С учетом положений Конституции РФ (ч. 1 ст. 132) и законодательства, основная нагрузка в реализации местных функций возложена на субъекты профессионального муниципального управления – органы местного самоуправления: именно они управляют муниципальной собственностью, формируют и исполняют местные бюджеты, призваны обеспечить решение вопросов местного значения в территориальных пределах своей компетенции. В реализации возложенных функций органы местного самоуправления пользуются предоставленными им полномочиями, применимый спектр которых варьируется в зависимости от специфики решаемого вопроса местного значения»<sup>14</sup>.

Вопрос о функциях местного самоуправления приобретает особую значимость в свете новой редакции ст. 133 Конституции РФ, в которой говорится, что местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций. Оставляя за рамками рассмотрения вопрос о том, распространяются ли указанные гарантии на ситуации, когда органы местного самоуправления действуют самостоятельно по осуществлению вопросов местного значения, т. е. собственно муниципальных функций, отметим, что данное конституционное нововведение требует от законодателя более четкого определения категории публичных функций. Исходя из того, что органы публичной власти подразделяются на органы государственной власти и органы местного самоуправления, логично предположить, что и публичные функции могут быть как государственными, так и муниципальными. В то же время могут быть и общие функции, реализуемые совместно органами государственной власти и органами местного самоуправления. Указано же в ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, что эти органы, являясь частью единой системы публичной власти, осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Таким образом, полагаем целесообразным в ходе предстоящей корректировки федерального законодательства четко сформулировать понятия и содержание правовых категорий, которые используются для определения компетенции субъектов публичной власти в целом и местного самоуправления в частности, исходя из единства принципиальных подходов в этом вопросе по отношению к органам публичной власти.

**2. Законодательное закрепление компетенции.** Из всего сказанного выше вытекает необходимость уточнения системы нормативных правовых актов, в которых регламентируются компетенционные аспекты

---

<sup>14</sup> Ларичев А. А. Локальные сообщества как субъект контроля за решением вопросов местного значения на городских территориях // Местное право. 2019. № 5. С. 42.

местного самоуправления, с целью устранения имеющихся в настоящее время проблем и адекватной законодательной конкретизации конституционных поправок.

Сложившаяся в настоящее время система правового регулирования компетенции местного самоуправления включает в себя нормативные правовые акты всех трех уровней публичной власти: федеральные, региональные, муниципальные. Вопросы местного значения должны закрепляться только базовым Федеральным законом № 131-ФЗ, исключения предусмотрены для городских округов с внутригородским делением (ч. 3 ст. 16 и ч. 2 ст. 16.2) и сельских поселений (ч. 3 и 4 ст. 14). Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения устанавливаются как Федеральным законом № 131-ФЗ (ст. 17 предусматривает видовой набор таких полномочий), так и другими федеральными законами. Кроме того, в ст. 17 предусмотрено, что по вопросам местного значения полномочия органов местного самоуправления по решению указанных вопросов могут устанавливаться уставами муниципальных образований, а в случае, предусмотренном ч. 3 ст. 16.2 настоящего федерального закона, указанные полномочия могут устанавливаться законами субъектов РФ.

Самостоятельной проблемой в настоящее время является вопрос об уровне правовой регламентации компетенции местного самоуправления, о видах законов, закрепляющих ее элементы. Так, Е. С. Шугрина отмечает, что «...если местное самоуправление рассматривается как форма народовластия, форма организации публичной власти, то его регулирование находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов. Данная ситуация усложняется с принятием Закона Российской Федерации о поправке; предполагается, что согласно пункту «г» статьи 71 Конституции Российской Федерации в исключительном ведении Российской Федерации будет находиться и организация публичной власти, частью которой является местное самоуправление»<sup>15</sup>.

Определение компетенции, безусловно, является элементом организации местного самоуправления, поэтому в этой части основные, принципиальные моменты должны регулироваться только федеральным законом. И здесь мы также согласны с Е. С. Шугриной, что «...только на федеральном уровне должны быть установлены системообразующие характеристики местного самоуправления... Систообразующие характеристики местного самоуправления должны быть сформулированы во всех ключевых сферах – территориальных, организационных, экономических, компетенционных основах местного самоуправления, его гарантированности и защиты»<sup>16</sup>.

Из наличия совместных функций органов публичной власти вытекает необходимость законодательного закрепления на федеральном уровне предметов совместного ведения субъектов РФ и муниципальных образо-

---

<sup>15</sup> Шугрина Е. С. Указ. соч. С. 6.

<sup>16</sup> Там же. С. 7.



ваний. Как известно, в настоящее время законодательно предусмотрены предметы совместного ведения только Российской Федерации и субъектов РФ, тем не менее, во многих сферах (областях) общественных отношений действуют как органы государственной власти, так и органы местного самоуправления, т. е. де-факто существуют предметы совместного ведения органов публичной власти всех уровней. В этом вопросе мы солидарны с Г. Н. Чеботаревым, который полагает, что такие законодательные установления будут наполнять конкретным содержанием правовые отношения органов государственной власти и органов местного самоуправления и тем самым способствовать фактическому формированию единой системы публичной власти в нашей стране. Он отмечает, что «...практика взаимодействия органов государственной власти и муниципальных образований показала, что в действительности существует немало сфер общественной жизни, в которых происходит пересечение интересов и полномочий, что свидетельствует о фактическом наличии предметов совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления. Обусловливается такое совместное ведение существующим единством целей и основных задач, стоящих перед публичной властью, а также во многом совпадающими реальными государственно-властными механизмами осуществления власти»<sup>17</sup>. Г. Н. Чеботарев приводит аналогичные мнения по данному вопросу ряда известных российских ученых, а также отмечает, что еще в 1997 г. разработал проект закона Тюменской области «О принципах разграничения полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти области и муниципальными образованиями»<sup>18</sup>.

А. А. Уваров также отмечает наличие весьма существенного государственного компонента в отдельных вопросах местного значения (вопросы организации мероприятий по охране окружающей среды; вопросы, связанные с организацией предоставления образования; создания условий для оказания медицинской помощи). В то же время эффективную реализацию ряда социальных государственных обязательств по созданию условий для социального обслуживания граждан в ряде случаев могут обеспечить максимально приближенные к гражданам органы местного самоуправления<sup>19</sup>.

Полагаем, что в рамках предметов совместного ведения субъекты РФ, с учетом особенностей экономического и социального развития муниципальных образований различных типов, могут быть наделены возможностью уточнять своими законами, какие полномочия будут осуществляться органами местного самоуправления, а какие будут отнесены к

---

<sup>17</sup> Чеботарев Г. Н. Как укрепить единую систему публичной власти? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 21.

<sup>18</sup> См.: Там же. С. 22.

<sup>19</sup> См.: Уваров А. А. О муниципальном функционировании в сфере решения задач социального государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 2. С. 39.

компетенции органов государственной власти субъектов РФ. По отношению к данной группе полномочий целесообразно установить определенные критерии, порядок возможного их перераспределения как между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ (именно реального перераспределения, т. е. возможного перенаправления их «снизу вверх» и «сверху вниз»), так и между органами местного самоуправления муниципальных районов и входящих в их состав поселений. Более четкая и обоснованная правовая регламентация данной процедуры должна, наконец, заменить закрепленный в ч. 1.2 ст. 17 действующего Федерального закона № 131-ФЗ механизм перераспределения полномочий, справедливо критикуемый практически всеми представителями науки муниципального права<sup>20</sup>.

Полагаем, что помимо законодательного регулирования этих вопросов субъектами РФ представляется вполне допустимым предусмотреть возможность заключения договоров между органами местного самоуправления отдельных муниципальных образований второго уровня (муниципальных районов, муниципальных и городских округов) и органами государственной власти субъектов РФ о взаимной передаче полномочий по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения субъектов РФ и муниципальных образований.

Кроме предметов совместного ведения субъектов РФ и муниципальных образований, федеральный законодатель должен определить предметы исключительного ведения муниципальных образований в рамках собственных функций местного самоуправления, т. е. круг тех вопросов, которые должны осуществляться исключительно органами местного самоуправления и которые, вместе с полномочиями по их решению, составят собственную компетенцию местного самоуправления, осуществляемую его субъектами самостоятельно.

<sup>20</sup> Особое мнение по этому поводу высказано А. А. Сергеевым. Так, он пишет, что нахождение оптимального уровня для исполнения тех или иных публичных полномочий всегда основывается на соображениях управленческой и экономической целесообразности, и с этим утверждением, конечно, нельзя не согласиться. Он формулирует тезис о том, что неоправданная децентрализация полномочий может приводить к неэффективному управлению, дополнительным издержкам и даже (как показывает практика) к высоким коррупционным рискам, например при регулировании землепользования, застройки территорий, распределения земель и т. п. Но ведь коррупционные правонарушения имеют место на всех уровнях публичной власти, среди органов государственной власти субъектов РФ это явление также весьма распространено. Далее следует совсем спорный вывод о том, что механизм передачи полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта РФ является факультативным способом разграничения полномочий двух уровней публичной власти, но отнюдь не временным осуществлением одним из уровней полномочий другого уровня (подробнее об этом см.: *Сергеев А. А. Передача полномочий органов местного самоуправления на региональный уровень государственной власти : правовая природа и пределы дискреции регионального законодателя // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 31–37).*

Важной задачей законодателя в этой сфере становится разработка и закрепление конкретных правовых, организационных, финансовых, экономических и иных механизмов взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в целях наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, о чем говорит ч. 3 ст. 132 Конституции РФ. Данная задача является необходимым условием успешной реализации национальных проектов на территории субъектов РФ и конкретных муниципальных образований, чтобы, обеспечивая по этим вопросам совместную деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, в то же время не допускать нарушения федерального законодательства в части обеспечения конституционных принципов местного самоуправления.

Необходимо уточнить вопрос о видах федеральных законов, которые должны будут регламентировать все эти вопросы. Как уже отмечалось, в институте компетенции имеются проблемы концептуального, основополагающего характера, которые, наряду с другими аспектами организации публичной власти, должны регулироваться особыми федеральными законами, имеющими базовый характер для остального законодательства, в том числе отраслевого, устанавливающего полномочия органов публичной власти всех уровней в конкретных сферах (областях) общественных отношений. В настоящее время такими базовыми законами являются Федеральный закон № 131-ФЗ и Федеральный закон № 184-ФЗ. Возникает проблема синхронизации их положений по принципиальным вопросам организации публичной власти в субъектах РФ, в том числе муниципальной власти, функций, задач, механизмов взаимодействия их органов и т. п., что может привести к дублированию одних и тех же норм в обоих законах, а это уже не очень хорошо с точки зрения юридической техники. Может быть, стоит подумать над вариантом принятия отдельного федерального закона, посвященного общим принципам организации и деятельности органов публичной власти в субъектах РФ, на основе которого затем урегулировать особенности функционирования их государственной и муниципальной власти в двух отдельных законах.

Итак, необходимо совершенствование системы законодательного регулирования компетенции местного самоуправления с учетом конституционных новелл, более четкого разграничения в этой сфере полномочий федеральных и региональных органов государственной власти.

**3. Содержание компетенции местного самоуправления.** В новой редакции ч. 1 ст. 132 Конституции РФ сказано, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи.

Конституция РФ исключила из числа вопросов местного значения охрану общественного порядка, чем устранила имевшееся на протяжении

многих лет противоречие между законодательством и практикой. За весь период после принятия Конституции РФ 1993 г. в России так и не появилась муниципальная милиция, на которую данная функция возлагалась Федеральным законом № 131-ФЗ. Не был принят федеральный закон о муниципальной милиции, который должен был стать правовой основой ее организации и деятельности. Ничего не сказано на этот счет и в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>21</sup>. Поэтому после вступления в силу поправок к Конституции РФ данная функция более не относится к числу вопросов местного значения.

Изменилась роль органов местного самоуправления в отношении местных налогов и сборов. В соответствии с прежней редакцией Конституции РФ они их устанавливали, теперь только вводят. В этой части Конституция РФ была также приведена в соответствие с действующим федеральным законодательством.

К функциям местного самоуправления теперь относится обеспечение доступности медицинской помощи. А. Н. Широков и С. Н. Юркова по этому поводу пишут следующее: «Учитывая, что учреждения здравоохранения в абсолютном большинстве являются государственными, понять, как органы местного самоуправления могут обеспечить доступность медицинской помощи, невозможно. А также невозможно понять, почему же, если речь зашла о социальной сфере, не закреплено в Конституции, например, обеспечение общего образования. Функция не менее важная, и соответствующие учреждения в муниципальной собственности находятся»<sup>22</sup>.

Содержательная характеристика компетенции местного самоуправления, перечень конкретных полномочий его органов в той или иной сфере общественных отношений нуждаются в серьезной проработке с учетом всего комплекса проблем, накопившихся за время действия Федерального закона № 131-ФЗ и постоянного внесения в него поправок в части вопросов местного значения муниципальных образований. Так, О. И. Баженова отмечает: «Сегодня вряд ли следует объяснять, к чему, например, привело изъятие из компетенции муниципальных образований таких важнейших вопросов, как вопрос здравоохранения. Существенные ухудшения в этой сфере проявляются повсеместно: в небольших населенных пунктах ограничением доступности медицинских услуг в целом, в крупных городах – увеличением объема платных услуг (без какой-либо связи с повышением качества их представления). Далеко не бесспорным оказалось и лишение (ограничение) муниципальных образований в сфере градостроительной деятельности, жилищно-коммунального хозяйства, муниципального контроля, опеки и попечительства. При пересмотре и переоценке существующих принципов разграничения полномочий между органами государственной власти и местного само-

---

<sup>21</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>22</sup> Широков А. Н., Юркова С. Н. Поправка к Конституции Российской Федерации : перспективы местного самоуправления // Местное право. 2020. № 3. С. 65.

управления, правовых инструментов разграничения и перераспределения полномочий, а на этом фоне – и принципов финансового обеспечения компетенции местное самоуправление может стать действительно полноценным институтом публичной власти, выполняющим на началах ответственности важнейшие функции, напрямую связанные с проблемами жизнеобеспечения»<sup>23</sup>.

В заключение хочется выразить надежду на то, что предстоящая работа по изменению федерального законодательства о местном самоуправлении в целом и его компетенции в частности позволит устранить имеющиеся проблемы, коллизии и противоречия, обеспечит необходимое взаимодействие органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в решении важнейших задач повышения качества жизни нашего народа, эффективного функционирования Российского государства.

---

<sup>23</sup> Баженова О. И. Поправка(и) к Конституции Российской Федерации : местному самоуправлению быть? // Местное право. 2020. № 3. С. 24.

*Воронежский государственный университет*

*Бялкина Т. М., доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права*

*E-mail: tbyalkina@yandex.ru*

*Voronezh State University*

*Byalkina T. M., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Constitutional and Municipal Law Department*

*E-mail: tbyalkina@yandex.ru*