

УДК 342.25

**ФУНКЦИОНАЛЬНО-ЦЕЛЕВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ОСНОВА
ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЕГО КОМПЕТЕНЦИИ**

Т. М. Бялкина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 31 января 2017 г.

Аннотация: *статья посвящена функционально-целевой характеристике местного самоуправления как института публичной власти, рассмотрению вопросов местного значения в качестве основных функций местного самоуправления, их видам, взаимосвязи с внутренними функциями государства. Обосновываются предложения по совершенствованию существующих подходов к правовому регулированию компетенции местного самоуправления.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, вопросы местного значения, функции, компетенция, полномочия органов местного самоуправления.*

Abstract: *the article is devoted to the functional-task characteristics of local government as an institution of public authority, consideration of local issues as the main local government functions, their types, the relationship with the internal functions of the state. The proposals to improve existing approaches to the legal regulation of competence of local self-government.*

Key words: *local government, local issues, functions, competence and powers of local authorities.*

Прошло практически четверть века с того времени, когда понятие «вопросы местного значения» впервые было употреблено в Законе СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹, а затем закреплено в Конституции РФ 1993 г.² С тех пор дискуссии о понятии и содержании данной правовой категории, ее использовании в нормативных правовых актах о компетенции местного самоуправления, соотношении с полномочиями и другие ведутся постоянно, периодически активизируясь по причине изменения соответствующих норм федерального законодательства³. Однако единого подхода к

¹ Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

³ См. об этом: *Васильев В. И.* О некоторых понятиях муниципального права // Журнал рос. права. 2013. № 12. С. 46; *Дементьева О.* Совершенствование законодательного регулирования компетенционных основ местного самоуправления // Муниципальное право. 2012. № 1. С. 8–15; *Маркварт Э., Савранская О.* К вопросу «О вопросах» или краткий анализ терминов и понятий, используемых в ста-

определению данной категории как не было изначально, так не сложилось до сих пор. Новый этап муниципальной реформы, начало которому было положено принятием Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ⁴, существенным образом изменившего подходы к правовому регулированию компетенции местного самоуправления, вновь активизировал дискуссии на эту тему. Это в очередной раз показало, что без однозначного определения содержания конституционной категории «вопросы местного значения», ее места в структуре компетенции местного самоуправления правотворческая деятельность и правоприменительная практика в данной сфере общественных отношений обречены на неудачу.

В связи с этим предлагаем еще раз поразмышлять на эту тему, в очередной раз обратившись к соответствующим положениям Конституции РФ и федерального законодательства. В ч. 1 ст. 130 Конституции РФ сказано, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Часть 1 ст. 132 устанавливает, что 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. То есть в двух статьях Конституции РФ о вопросах местного значения говорится применительно к *местному самоуправлению* и к *органам местного самоуправления*.

Используя правила формальной логики, можно сделать вывод, что в ст. 130 Конституция РФ определяет *предназначение местного самоуправления* в государстве в целом, закрепляя, что данный институт публичной власти обеспечивает решение вопросов местного значения. Иными словами, в данной статье говорится, для каких целей в государстве учреждается, признается местное самоуправление.

Статья 132 Конституции РФ употребляет термин «вопросы местного значения» применительно к *органам местного самоуправления*, которые, как известно, являются организационной формой (наряду с формой непосредственной демократии) осуществления населением местного самоуправления. В данном случае Конституция РФ определяет конкретные задачи органов местного самоуправления, которые они должны решать в процессе своей управленческой деятельности, называя важней-

стях 14–16 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Муниципальное право. 2004. № 4. С. 2–9; *Мирошник В. А.* Политико-правовые проблемы реализации вопросов местного значения // Местное право. 2012. № 1. С. 7–18; *Непомнящих С. С.* Вопросы местного значения как элемент компетенции местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. С. 22–24; *Тимофеев Н. С.* К проблеме принципов и критериев выделения вопросов местного значения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 11. С. 15–21; и др.

⁴ URL: <http://www.pravo.gov.ru>

шие из них и оставляя данный перечень открытым для последующего уточнения в законодательстве.

«Решение вопросов», «управление» – это понятия, связанные с деятельностным аспектом характеристики института муниципальной власти, который, безусловно, может рассматриваться и со многих других позиций, исходя из конкретных целей тех или иных исследований. Сущность местного самоуправления как институционального явления, осуществляющего определенную деятельность, выражается в его функциях. Таким образом, Конституция РФ употребляет понятие «вопросы местного значения» в *двух аспектах*: во-первых, в качестве *функционально-целевой* характеристики местного самоуправления как института публичной власти; во-вторых, в качестве *конкретных управленческих функций* органов местного самоуправления, посредством которых обеспечивается решение соответствующих задач в границах муниципальных образований.

Рассмотрим, каким образом эти конституционные положения в настоящее время конкретизированы в федеральном законодательстве. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в главе 3 «Вопросы местного значения» закрепляет перечень данных вопросов применительно к определенным типам (видам) муниципальных образований, учитывая при этом их особенности и возможности. В ст. 2 данного закона вопросы местного значения определяются как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и настоящим федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Акцент делается на самостоятельное осуществление этих вопросов населением, однако никакой иной конкретизации цитируемое определение более не содержит. Как отмечает В. И. Васильев, закрепленное в законе содержание данного термина не дает исчерпывающего представления об особенностях его правового наполнения в соотношении с другими понятиями. В этом плане он ограничивается тавтологией: «вопросы – это вопросы». По сути, всё, что характеризует по закону вопросы местного значения, относится и к полномочиям субъектов МСУ⁶.

Таким образом, Федеральный закон № 131-ФЗ не говорит о том, что же относится к вопросам местного значения, местного самоуправления как публично-властного института, не определяет его основные функции, ограничиваясь установлением перечня задач, решаемых органами местного самоуправления определенных муниципальных образований. Однако без этого, как показал и доказал более чем двадцатилетний период существования российской муниципальной власти, невозможно оптимальным образом осуществить правовое регулирование компетенции местного самоуправления, закрепить в нормативных правовых ак-

⁵ URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁶ См.: *Васильев В. И.* О некоторых понятиях муниципального права. С. 46.

тах конкретный перечень вопросов (задач) и полномочий его субъектов, поскольку именно функции местного самоуправления выступают теми объективными границами (рамками, критериями, ограничителями) конкретных дел, которые в заданных параметрах должны осуществлять органы местного самоуправления. Как отмечает В. В. Гулина, выявление состава основополагающих функций местного самоуправления как конституционного института служит концептуальной основой для определения функций органов местной власти и, в свою очередь, определения их компетенции⁷. И эта задача – определение основных функций местного самоуправления как института публичной власти – в настоящее время является первостепенной в науке муниципального права.

Чтобы подчеркнуть значимость данной проблемы для российского местного самоуправления, вновь процитируем В. И. Васильева: «Многозначность важнейших терминов, относящихся к функциональной характеристике МСУ, отражает зыбкость ориентиров государственной политики, направленной на укоренение важнейшего института народовластия, что в конечном счете объясняется объективными условиями современного этапа политического и социально-экономического развития страны. Огранка нормативно-понятийных координат местного самоуправления прямым образом связана с позитивными изменениями этих условий, усилением определенности и последовательности действий государства в сфере МСУ. Вместе с тем оттачивание терминологии, освобождение понятий от расплывчатости, противоречивости являет собой самостоятельную правовую задачу не только для законодателя, но и для науки муниципального права»⁸.

Вопрос о функциях местного самоуправления не обделен вниманием со стороны представителей муниципально-правовой науки, в научной и учебной литературе рассматриваются их виды, предлагаются различные критерии классификации⁹. Так, И. И. Овчинниковым предложена система функций местного самоуправления как функций управленческой деятельности, которую осуществляет институт местного самоуправления, и эти функции носят «технологический» характер по отношению к функциям первичного уровня. Предлагаемая классификация характеризуется выделением так называемых общих функций, к числу которых, по мнению автора, относятся следующие:

⁷ См.: Гулина В. В. Функции местного самоуправления : институционально-правовое исследование : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Казань, 2013.

⁸ Васильев В. И. О некоторых понятиях муниципального права. С. 55–56.

⁹ См., например: Гулина В. В. Функциональное назначение местного самоуправления как политико-правового института // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 9. С. 10–13 ; Давыденко О. А. Местное самоуправление в Российской Федерации : конституционно-правовые аспекты муниципальных властеотношений : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 41 ; Еремин А. Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации : конституционные вопросы. Саратов, 2003. С. 87 ; Наумов С. Ю., Подсумкова А. А. Основы организации муниципального управления : учеб. пособие. М., 2009. С. 174 ; и др.

а) организация, понимаемая как формирование и совершенствование структур, подсистем и звеньев местного самоуправления и как приведение в действие всего механизма местного самоуправления в рамках муниципального образования;

б) комплексное планирование, состоящее в выработке целей, средств и направлений развития институтов местного самоуправления, всего муниципального образования, обеспечения жизнедеятельности населения;

в) осуществление муниципальной кадровой политики;

г) регулирование, т.е. формирование правил, норм и методов поведения и деятельности органов местного самоуправления, должностных лиц, юридических и физических лиц на территории муниципального образования;

д) координация – согласование деятельности различных участников муниципальных общественных отношений с целью обеспечения реализации задач местного самоуправления;

е) контроль как обратная связь в муниципальной деятельности, процесс анализа результатов деятельности органов местного самоуправления, способ влияния на общественные процессы в муниципальных образованиях¹⁰.

Предлагаемые И. И. Овчинниковым функции справедливы и применимы к любой управленческой деятельности, в том числе осуществляемой органами муниципальной власти, однако они в меньшей степени связаны с предметной спецификой деятельности субъектов местного самоуправления.

На наш взгляд, сущностную характеристику местного самоуправления в большей степени отражает система функций, предложенная О. Е. Кутафиным и В. И. Фадеевым. По их мнению, к функциям местного самоуправления относятся следующие основные направления его деятельности:

1. Обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения.

2. Управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами муниципального образования.

3. Обеспечение комплексного экономического и социального развития территории муниципального образования.

4. Обеспечение удовлетворения основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований.

5. Охрана общественного порядка.

6. Представительство и защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ и федеральными законами¹¹.

¹⁰ См.: Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999. С. 112.

¹¹ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 126–137.

Как видим, к функциям местного самоуправления ведущие специалисты в области муниципального права отнесли конституционно установленные вопросы местного значения, такие как управление муниципальной собственностью и охрана общественного порядка, а также иные, важные, по мнению авторов, вопросы.

Полагаем возможным и целесообразным, с учетом современных реалий российского местного самоуправления, уточнить содержание предложенных функций, а также дополнить их перечень. Основой для этого, на наш взгляд, уместным будет считать систему внутренних функций государства, поскольку они реализуются как органами государственной власти, так и органами местного самоуправления, безусловно, с учетом специфики каждого из уровней публичной власти.

В теории государства и права существуют различные подходы к пониманию функций государства, их видов, содержания, и анализ этих аспектов выходит за рамки данной статьи¹². Тем не менее в большинстве публикаций к числу внутренних функций государства относят, как правило, следующие: политическую, экономическую, социальную, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, экологическую, фискальную (налогообложения и взимания налогов), правоохранительную и некоторые др.¹³

Попробуем выделить в рамках содержания функций государства функции местного самоуправления, учитывая при этом предназначение и особенности данной формы народовластия, которая реализуется в пределах определенных границ – территорий муниципальных образований, связана, прежде всего, с жизнеобеспечением населения и опирается при этом преимущественно на собственные экономические и финансовые ресурсы.

1. Политическая функция государства на местном уровне предполагает необходимость максимально полной реализации принципов демократии, народовластия в организации и деятельности местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению. Поэтому функцией местного самоуправления является *обеспечение участия населения в осуществлении местного самоуправления, реализации права населения на участие в управлении муниципальным образованием, в том числе права жителей муниципального образования избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.*

В муниципальных образованиях должны быть созданы необходимые условия для реализации населением принадлежащей ему власти, обеспечения права граждан на участие в управлении делами соответству-

¹² Анализ различных точек зрения о функциях государства приводит, к примеру, Ю. Н. Беляева (см.: *Беляева Ю. Н. О социальных функциях государства // Журнал рос. права. 2016. № 1. С. 99–103.*

¹³ См., например: *Теория государства и права : учеб. для вузов / отв. ред. В. Д. Перевалов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 69–80 ; Рассказов Л. П. Теория государства и права : учеб. для вузов. 6-е изд. М., 2014. С. 76–83 ; и др.*

ющего муниципального образования. Нормативно-правовым обоснованием данной функции выступает ст. 32 Конституции РФ, а также ст. 3 Федерального закона № 131-ФЗ, положения иных законов, регламентирующих функционирование политико-властных институтов местного самоуправления.

К числу политических функций местного самоуправления следует также отнести *функцию представительства и защиты интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ и федеральными законами*. Роль данной функции в настоящее время имеет особое значение в связи с наметившейся тенденцией усиления влияния органов государственной власти, особенно субъектов РФ, на организацию и деятельность местного самоуправления, их стремлением уменьшить демократический потенциал данного института народовластия путем замены прямых выборов глав муниципальных образований населением псевдовыборами на конкурсной основе, прямым вмешательством органов государственной власти в решение вопросов местного значения путем перераспределения полномочий, что противоречит основополагающим принципам местного самоуправления. Защита местного самоуправления, в том числе в судебном порядке, в настоящее время актуальна как никогда. В этой ситуации особую значимость приобретает деятельность Конституционного Суда РФ по рассмотрению обращений, связанных с нарушениями конституционных основ организации и функционирования института муниципальной власти.

2. Экономическая и социальная функции государства на местном уровне проявляются в функции *обеспечения комплексного социально-экономического развития муниципального образования*. Определение комплексного социально-экономического развития включает в себя такие основные позиции, как развитие инфраструктуры муниципального образования, взаимосвязанное и сбалансированное, в том числе территориально, развитие всех основных сфер жизнедеятельности муниципального образования в комплексе. В Российской Федерации не предусмотрено существование на территориях муниципальных образований органов государственной власти, которые отвечали бы за все сферы и направления его развития, поскольку у расположенных в них территориальных подразделений органов государственной власти имеются свои специальные (отраслевые, функциональные, иные) задачи, связанные с решением определенных государственных вопросов. За обеспечение развития муниципального хозяйства, муниципальной экономики и социально-культурной сферы в границах муниципального образования в комплексе отвечают прежде всего субъекты местного самоуправления. Именно они должны стимулировать инвестиционную привлекательность своих территорий, заниматься поддержкой развития малого и среднего бизнеса, создавать благоприятную среду обитания для жителей. Нормативно-правовым обоснованием данной функции можно считать конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения (ст. 12, 130 Конституции РФ), а также положе-

ния ст. 5 и 6 Федерального закона № 131-ФЗ о том, что осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, настоящим федеральным законом и другими федеральными законами.

Важность данного направления деятельности органов местного самоуправления отмечается в Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2015 г., утвержденных Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13¹⁴. В качестве приоритетных задач (п. 7), среди прочих, называется привлечение частных инвестиций в негосударственный сектор экономики, в том числе на местном уровне, посредством:

- формирования по инициативе органов местного самоуправления приоритетных инвестиционных проектов местного уровня, определения (уточнения) мест размещения особых (свободных) экономических зон, индустриальных и технологических парков, иных зон с особыми условиями ведения предпринимательской деятельности с учетом прогнозов социально-экономического развития регионов и планов по инфраструктурному и социальному обустройству территорий, предусмотренных государственными и муниципальными программами развития отдельных отраслей экономики и социальной сферы, а также инвестиционными программами субъектов естественных монополий;

- установления (уточнения) на период до 2025 г. на местном уровне льготных налоговых, таможенно-тарифных и иных условий деятельности частных инвесторов, реализующих приоритетные инвестиционные проекты и (или) осуществляющих деятельность в зонах с особыми условиями ведения предпринимательской деятельности;

- проведения конкурсов (аукционов) на право заключения соглашений о реализации приоритетных инвестиционных проектов, в которых определяются права, обязанности и ответственность частных инвесторов, органов местного самоуправления и субъектов естественных монополий по синхронизированному строительству (реконструкции) объектов инженерной, энергетической, транспортной и социальной инфраструктуры и соответствующих коммерческих объектов, а также устанавливаются гарантии финансирования взаимных обязательств сторон на период действия указанных соглашений.

К данному экономическому блоку относится такая функция местного самоуправления, как *управление муниципальным имуществом, средствами местного бюджета*. Без надлежащего финансового и имущественного обеспечения невозможно решение местных вопросов, поэтому наличие экономической основы является необходимым признаком муниципального образования. Муниципальная собственность в соответствии

¹⁴ URL: <http://www.pravo.gov.ru>

со ст. 8 Конституции РФ, признается и защищается наравне с государственной, частной и иными формами собственности. Каждое муниципальное образование самостоятельно исполняет свой местный бюджет, который является единственной формой формирования и расходования денежных средств на местном уровне.

Данная функция местного самоуправления закрепляется ст. 130, 132 Конституции РФ и выступает в качестве базисной для реализации всех остальных функций местного самоуправления. В современных условиях необходима активная деятельность органов местного самоуправления по повышению эффективности использования имеющихся экономических и финансовых ресурсов своих муниципальных образований. Задачи по стимулированию деятельности органов публичной власти в данном направлении, в том числе органов местного самоуправления, называются в вышеупомянутых Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2015 г. К ним, в частности, относится совершенствование механизмов стимулирования муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала посредством:

совершенствования системы формирования, распределения и предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета одного уровня бюджетной системы Российской Федерации в бюджет другого уровня, а также условий предоставления межбюджетных трансфертов. При этом следует предусматривать в качестве одного из важнейших условий предоставления межбюджетных трансфертов обязанность органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по проведению единой государственной политики в соответствующих отраслях экономики, наращиванию собственного экономического потенциала в соответствии со стратегией пространственного развития Российской Федерации, стратегиями социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований на период до 2025 г., а также по выполнению социальных обязательств перед гражданами;

эффективного применения мер финансовой ответственности субъектов РФ и муниципальных образований и персональной ответственности их высших должностных лиц за невыполнение принятых при получении межбюджетных трансфертов обязательств по эффективному использованию бюджетных средств и достижению конкретных результатов в развитии соответствующих отраслей экономики и социальной сферы;

предоставления грантов из региональных бюджетов муниципальным образованиям, достигавшим наиболее высоких темпов наращивания собственного экономического потенциала и снижения уровня дотационности территорий;

частичного зачисления в местные бюджеты доходов от отдельных налогов и сборов, подлежащих зачислению в региональные бюджеты, которые были дополнительно начислены на соответствующей территории в результате деятельности органов местного самоуправления по наращиванию экономического потенциала территорий.

К этой же группе, на наш взгляд, относится такая функция, как *создание условий для строительства жилья и иных объектов на территории городского округа, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, обеспечение проживающих в муниципальном образовании и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жильем помещениями*. Реализация данной функции имеет большое значение для развития экономики муниципального образования в целом, поскольку способствует созданию новых объектов недвижимости, увеличению муниципальной собственности, расширению налогооблагаемой базы, развитию предпринимательства и т.п. В рамках этого направления муниципальной деятельности решается жилищная проблема, которая является первоочередной задачей очень многих муниципалитетов и жизненно важным вопросом большого числа граждан России.

На наш взгляд, в современных российских условиях имеются основания для выделения в качестве самостоятельной функции *охраны окружающей среды и благоустройства территорий муниципальных образований*. Загрязненность и захламленность многих российских территорий бытовыми и промышленными отходами, неблагоприятная экологическая обстановка означают необходимость объединения усилий всех органов публичной власти, в том числе и органов местного самоуправления, а также населения, для решения этих проблем. Исходя из того, что данные вопросы самым непосредственным образом связаны с качеством жизни на определенных территориях, их население весьма заинтересовано в улучшении сложившейся ситуации и при надлежащем информационном, организационном, материально-техническом обеспечении со стороны органов местного самоуправления будет принимать активное участие в соответствующих мероприятиях.

3. Важнейшей функцией государства является обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Реализация многих прав и свобод, в том числе закрепленных в главе 2 Конституции РФ, осуществляется по месту жительства граждан органами местного самоуправления. В силу этого одной из функций местного самоуправления следует считать *обеспечение основных жизненных потребностей населения (организация коммунального, транспортного, бытового, торгового, социально-культурного и иного обслуживания) в сферах, отнесенных к ведению муниципального образования*.

Данная функция предполагает деятельность органов местного самоуправления в рамках их предметов ведения (т.е. определенных сфер общественных отношений), в которых законодательно установлены полномочия данных органов по решению конкретных вопросов, касающихся, прежде всего, интересов жителей определенных населенных пунктов и территорий, т.е. являющихся вопросами местного значения. Эти вопросы связаны с обеспечением каждодневных жизненных потребностей населения соответствующего муниципального образования, т.е. последствия этой деятельности, как правило, не выходят за его границы. Вопросы

местного значения для всех типов муниципальных образований (за исключением внутригородских территорий городов федерального значения) закрепляет Федеральный закон № 131-ФЗ (ст. 14, 15, 16, 16.2), конкретные полномочия органов местного самоуправления по их решению содержатся в большом количестве отраслевых федеральных законов, а также в законах субъектов РФ, уставах муниципальных образований.

После принятия Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹⁵ у органов публичной власти, в том числе органов местного самоуправления, появилось новое направление деятельности – *организация предоставления жителям муниципальных образований муниципальных услуг*. Понятие муниципальной услуги закреплено ст. 2 данного закона, в которой говорится, что муниципальная услуга – это деятельность по реализации функций органа местного самоуправления (далее – орган, предоставляющий муниципальные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований.

Концепция оказания публичных, в том числе муниципальных, услуг в том виде, как она регламентирована Федеральным законом № 210-ФЗ, неоднозначно воспринята научным сообществом и является дискуссионной¹⁶. В силу этого в настоящее время сложно сделать однозначный вывод о том, является ли эта деятельность самостоятельной функцией местного самоуправления или же она является производной, процессуальной деятельностью, осуществляемой в рамках определенных административных процедур, установленных административными регламентами, входящей в содержание функции обеспечения основных жизненных потребностей населения, поскольку осуществляется в рамках полномочий местных органов власти, но по заявлениям (запросам) лиц, заинтересованных в соответствующей услуге.

4. Еще одна функция государства – правоохранительная – также имеет муниципальный компонент своей реализации. Статья 132 Консти-

¹⁵ URL: <http://www.pravo.gov.ru>

¹⁶ См.: *Бабун Р. В.* Муниципальные услуги в системе муниципального управления // Местное право. 2010. № 6. С. 3–10; *Костюков А. Н.* Концепция «единой фабрики» в организации местного самоуправления в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 75–79; *Маркварт Э.* Современный муниципалитет – фабрика услуг или платформа для гражданского общества // Практика муниципального управления. 2013. № 3. С. 7–14; *Панченко В. Ю.* О критериях доступности и качества публичных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 1. С. 23–28; *Филимонова Е. А.* Сопутствующие услуги как особый вид муниципальных услуг (особенности юридической природы) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 50–52; *Щепачев В. А.* Участие местного самоуправления в оказании публичных услуг населению: некоторые проблемы // Там же. 2009. № 3. С. 30–33; и др.

туции РФ называет в числе вопросов местного значения *охрану общественного порядка*, поэтому это направление деятельности муниципальной власти относят также к числу функций местного самоуправления. Вместе с тем практическая реализация данной функции вызывает определенные проблемы.

Статьями 15 и 16 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что к вопросам местного значения муниципальных районов и городских округов относится организация охраны общественного порядка на своих территориях муниципальной милицией. Вместе с тем ст. 83 закона установила, что эти положения вступают в силу в сроки, установленные федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции.

Несмотря на то что после принятия Федерального закона № 131-ФЗ прошло уже более 13 лет, федеральный закон о муниципальной милиции так и не был принят. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции» № 3-ФЗ не предусматривает создание муниципальной полиции или милиции, поэтому остается неясным, предполагает ли законодатель в будущем все же разработать и принять закон о муниципальной милиции или эта норма так и будет иметь декларативный характер.

Хотелось бы подчеркнуть, что приведенная выше система основных функций местного самоуправления не претендует на то, чтобы считаться «истиной в последней инстанции», а является скорее предложением для начала широкой научной дискуссии по данной актуальной проблеме муниципального права. Тем не менее полагаем целесообразным исходить из того, что в конституционно-правовом смысле функциями (основными направлениями деятельности) местного самоуправления выступают именно вопросы местного значения, а соответственно, под вопросами местного значения следует понимать основные функции данного института публичной власти.

Резюмируя все вышеизложенное, можно сказать, что *вопросы местного значения* – это основные функции (направления деятельности) местного самоуправления как института публичной власти в Российской Федерации, в которых выражаются его особые (специфические) цели и задачи в системе публичного управления государством и обществом, направленные на обеспечение непосредственной жизнедеятельности населения, самостоятельно и под свою ответственность реализуемые населением и органами местного самоуправления муниципальных образований посредством осуществления полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами, в соответствующих сферах общественных отношений.

Реализация основополагающих, сущностных функций местного самоуправления (функций первого порядка) органами местного самоуправления предполагает наделение их необходимыми управленческими (технологическими, по выражению И. И. Овчинникова) функциями. В теории управления, в административно-правовой науке выделяют, как правило, следующие функции управления: информационное обеспече-

ние деятельности, прогнозирование и моделирование, планирование, организация, распорядительство, руководство, координация, контроль, регулирование, учет и др.¹⁷ Указанные функции в полной мере относятся и к управленческой деятельности органов местного самоуправления, которые реализуют их посредством осуществления законодательно закрепленных полномочий. Попытка изложить в систематизированном виде данные полномочия применительно к вопросам местного значения была предпринята в ст. 17 «Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения» Федерального закона № 131-ФЗ, предлагающей своего рода типовой, видовой набор полномочий и функций. Однако нынешнюю редакцию данной статьи вряд ли можно назвать удачной, она неоднократно подвергалась справедливой критике в научной литературе¹⁸.

В целях совершенствования правового регулирования компетенции местного самоуправления необходимо обсудить и решить вопросы о том, целесообразно ли закрепление понятия и системы основных функций местного самоуправления в законодательстве или это должно остаться научно-теоретической дефиницией; если да, то в каком именно акте и каким образом это должно быть взаимосвязано с правовым регулированием полномочий органов местного самоуправления. Поскольку ответы на данные вопросы требуют самостоятельного, развернутого анализа, в рамках данной статьи ограничимся лишь краткими тезисами.

Полагаем целесообразным закрепить дефиницию вопросов местного значения как основных функций местного самоуправления, их систему, а также типовые виды полномочий (исходя из системы функций управления) органов местного самоуправления в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», исходя из его названия и роли в системе правового регулирования отношений в сфере местного самоуправления.

Поскольку закрепленные в настоящей редакции Федерального закона № 131-ФЗ вопросы местного значения для отдельных видов муниципальных образований (ст.14, 15, 16, 16.2) в большинстве отраслевых федеральных законов именуются полномочиями, что вызывает путаницу в использовании данных терминов и проблемы в правоприменительной практике, предлагаем исключить указанные статьи из данного базового федерального закона. Конкретные полномочия органов местного самоуправления различных типов муниципальных образований в тех или иных сферах общественных отношений целесообразно предусматривать в соответствующих федеральных законах, исходя при этом из закреплен-

¹⁷ См., например: *Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право : учебник. 5-е изд., пересмотр. и доп. М., 2015. С. 29–36.

¹⁸ См., например: *Костюков А. Н.* Компетенционные возможности местного самоуправления и муниципальные финансы // *Федерализм и местное самоуправление в России и Германии : современные тенденции развития : материалы Междунар. науч.-практ. семинара (1–2 октября 2004 г.)*. Барнаул, 2004. С.113–115 и др.

ных в Федеральном законе № 131-ФЗ его основных функций (вопросов местного значения), а также руководствуясь видами управленческих полномочий (функций) органов местного самоуправления, указанных в данном законе, конкретизируя их применительно к специфике их деятельности в соответствующей сфере общественных отношений. Это позволит уменьшить число вносимых поправок в базовый федеральный закон, сделать более соответствующими друг другу название и содержание данного нормативного правового акта, исключить имеющиеся коллизии в правовом регулировании компетенции местного самоуправления между Федеральным законом № 131-ФЗ и иными федеральными законами.

В число принципов определения компетенции муниципальных образований предлагается включить положение о том, что полномочия органов местного самоуправления не должны выходить за рамки вопросов местного значения, установленных соответствующей статьей Федерального закона № 131-ФЗ.

Обсуждение данных проблем неизбежно затронет вопрос о возможности, целесообразности принятия Муниципального кодекса РФ, закрепляющего в систематизированном виде полномочия органов местного самоуправления всех типов муниципальных образований по основным предметам ведения местного самоуправления; об уточнении, конкретизации смысла терминов, используемых в настоящее время в нормативных актах о компетенции («способствуют», «содействуют», «создают условия», «участвуют» и т.п.).

Рассмотренные в настоящей статье вопросы не исчерпывают всего комплекса проблем правовой регламентации компетенции местного самоуправления, тем не менее, проведенный анализ доказывает, что без выяснения функционально-целевой характеристики данного института публичной власти в Российской Федерации сделать это надлежащим образом вряд ли получится.

Воронежский государственный университет

Бялкина Т. М., доктор юридических наук, заведующая кафедрой конституционного права России и зарубежных стран

*E-mail: tbyalkina@yandex.ru
Тел.: 8-908-136-03-26*

Voronezh State University

*Byalkina T. M., Doctor of Legal Sciences,
Head of the Constitutional Law of
Russian and Foreign States Department
E-mail: tbyalkina@yandex.ru
Tel.: 8-908-136-03-26*