

С. П. Кузнецов

КЛАССИФИКАЦИЯ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

S. P. Kuznetsov

CLASSIFICATION OF ISSUES OF LOCAL SIGNIFICANCE OF MUNICIPAL UNITS

В статье анализируются вопросы местного значения муниципальных образований. Исходя из анализа, автором предложена классификация вопросов местного значения, представляющая их деление на девять групп. Данная классификация увязана с бюджетной классификацией расходов бюджетов, что приводит к согласованности отраслей муниципального и бюджетного права. Также предложенная классификация вопросов местного значения муниципальных образований позволила их систематизировать по функциональному назначению. Сверх того, автором высказано мнение о переработке структур статей 14, 15, 16 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в соответствии с классификацией вопросов местного значения.

Ключевые слова: вопросы местного значения, классификация вопросов местного значения, муниципальное образование, сельское поселение, городское поселение, муниципальный район, городской округ, бюджетная классификация расходов.

The paper analyzes the issues of local municipal units. Based on the analysis, the author suggests the classification of local issues representing their further subdivision into nine groups. This classification is connected with the budget classification of budget expenditures which leads to concurrence of industries and municipal budget law. Moreover, the suggested classification of local issues has allowed municipal units to systematize them in functions. More than that, the author suggests refining the structures of Articles 14, 15 and 16 of the Federal Law of October 06, 2003, No. 131-FL "On General Principles of Local Self-Administration in the Russian Federation", in accordance with the classification of local issues.

Keywords: local issues, classification of local issues, municipal unit, rural settlement, urban settlement, municipal district, urban district, the budget expenditure classification.

Вопросы местного значения закрепляются в ст. 14—16 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»¹ (далее — Закон № 131).

Прежде, чем рассматривать классификацию вопросов местного значения, автором было проведено исследование дефиниции «вопросы местного значения» и предложено иное определение вопросов местного значения, отличное от формулировки, закрепленной в ст. 2 Закона № 131. Редакция автора: вопросы местного значения — это функции органов местного самоуправления и (или) формы участия населения по обеспечению жизнедея-

тельности муниципального образования, а также иные полномочия, устанавливаемые федеральными законами².

Закон № 131 разделяет вопросы местного значения для городских и сельских поселений (ст. 14), для муниципальных районов (ст. 15) и для городских округов (ст. 16). В первой редакции ст. 14 Закона № 131 содержала 22 вопроса местного значения, начиная с 2004 года данная статья и ст. 15, 16 подвергались изменениям, т. е. вносились новые вопросы и исключались действующие³. Вопросы местного значения размещены в статье в простой последовательности, без соблюдения какого-либо правила классификации: 1) формирование, утверждение, испол-



нение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета; 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения; 3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения; 4) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации; 5) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации; 6) 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; 7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения; 8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения; 9) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения; и т. д., согласно ст. 14 Закона № 131. Также обращаем внимание на внесение изменений в данную статью. Федеральным законом от 27.07.2006 № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации конвенции совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму»⁴ введен п. 7.1: участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма

в границах поселения, а сам п. 7 гласит о транспортных услугах населению, т. е. логичной связи между представленными пунктами нет. С нашей точки зрения п. 7.1 надо было присваивать номер самостоятельный, без связи с п. 7.

По нашему мнению, вопросы местного значения необходимо классифицировать, т. е. сгруппировать по правилам логики, однородности регулирования общественных отношений и иным другим признакам.

В частности, О. Е. Кутафин выделяет пять групп вопросов местного значения: 1) вопросы жилищно-коммунального хозяйства, строительства, транспорта, связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания; 2) вопросы образования, культуры, здравоохранения, отдыха и спорта; 3) вопросы охраны общественного порядка, гражданской обороны, обеспечения безопасности населения, опеки и попечительства; 5) вопросы формирования и содержания муниципальных архивов⁵.

Представилось бы вполне целесообразным рассмотреть классификацию вопросов местного значения на примере городского округа, поскольку вопросы местного значения данного муниципального образования включают все вопросы поселений, а также вопросы местного значения муниципальных районов, за исключением выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений.

Считаем, что классификацию вопросов местного значения необходимо проводить в зависимости от расходов местных бюджетов, поскольку реализация вопросов местного значения требует финансирования, которое предусматривается в расходной части местных бюджетов. Расходы бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации осуществляются в соответствии с бюджетной классификацией. В частности, п. 3 ст. 21 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 02.07.2013)⁶ закрепляет разделы и подразделы классификации расходов бюджетов. Считаем, что было бы логично применить наименование разделов указанной статьи с незначительной редакцией применительно к муниципальным образованиям. В частности, названия разделов «национальная безопасность» и «национальная экономика» предлагается применять без прилагательного «национальная», поскольку национальный означает государственный⁷, а в настоящей статье рассматриваются вопросы местного значения муниципальных об-





разований. Также раздел «общегосударственные вопросы» переименовываем в «общегородские».

Исходя из вышесказанного, автором предлагаются следующие группы вопросов местного значения (последовательность разделов сохраняется в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации):

1. Общегородские вопросы.
2. Безопасность и правоохранительная деятельность.
3. Экономика.
4. Жилищно-коммунальное хозяйство.
5. Охрана окружающей среды.
6. Образование.
7. Культура.
8. Здравоохранение.
9. Физическая культура и спорт.

Таким образом, классификация вопросов местного значения включает в себя девять групп вопросов местного значения.

По состоянию на 07.05.2013 статья 16 «Вопросы местного значения городского округа» содержит 44 вопроса местного значения. Отнесение данных вопросов местного значения к вышеперечисленным группам предлагается следующим образом:

1. Общегородские вопросы (пп. 1, 2, 3, 22, 26.1, 27, 39 п. 1 ст. 16 Закона № 131).

1.1. Формирование, утверждение, исполнение бюджета городского округа и контроль за исполнением данного бюджета.

1.2. Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов городского округа.

1.3. Владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа.

1.4. Формирование и содержание муниципального архива.

1.5. Утверждение схемы размещения рекламных конструкций ... (далее по тексту Закона № 131).

1.6. Присвоение наименований улицам, площадям и иным территориям проживания граждан в городском округе, установление нумерации домов.

1.7. Осуществление муниципального контроля за проведением муниципальных лотерей.

2. Безопасность и правоохранительная деятельность (пп. 7.1, 8, 9, 9.1, 9.2, 10, 28, 29, 31, 32, 37, 42 п. 1 ст. 16 Закона № 131).

2.1. Участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в миними-

зации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах городского округа.

2.2. Участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа.

2.3. Организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией.

2.4. Предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке городского округа сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции.

2.5. До 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности.

2.6. Обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа.

2.7. Организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне ... (далее по тексту Закона № 131).

2.8. Создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории городского округа.

2.9. Организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории городского округа.

2.10. Осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья.

2.11. Создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка.

2.12. Осуществление мер по противодействию коррупции в границах городского округа.

3. Экономика (пп. 5, 7, 15, 33, 36, 38, 40, 41 п. 1 статьи 16 Закона № 131).

3.1. Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения ... (далее по тексту Закона № 131).

3.2. Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортных обслуживания населения в границах городского округа.

3.3. Создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

3.4. Создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции ... (далее по тексту Закона № 131).

3.5. Осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов ... (далее по тексту Закона № 131).

3.6. Осуществление муниципального лесного контроля.

3.7. Осуществление муниципального контроля на территории особой экономической зоны.

3.8. Обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд городского округа, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом.

4. Жилищно-коммунальное хозяйство (пп. 4, 6, 20, 23, 25, 26 п. 1 ст. 16 Закона № 131).

4.1. Организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

4.2. Обеспечение проживающих в городском округе и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями ... (далее по тексту Закона № 131).

4.3. Создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения.

4.4. Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

4.5. Утверждение правил благоустройства территории ... (далее по тексту Закона № 131).

4.6. Утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки ... (далее по тексту Закона № 131).

5. Охрана окружающей среды (п. п. 11, 24 п. 1 статьи 16 Закона № 131).

5.1. Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа.

5.2. Организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

6. Образование (пп. 13, 34 п. 1 статьи 16 Закона № 131).

6.1. Организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего

(полного) общего образования ... (далее по тексту Закона № 131).

6.2. Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе.

7. Культура (пп. 16, 17, 17.1, 18 п. 1 ст. 16 Закона № 131).

7.1. Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек городского округа.

7.2. Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры.

7.3. Создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе.

7.4. Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа.

8. здравоохранение (пп. 14, 30 п. 1 ст. 16 Закона № 131).

8.1. Создание условий для оказания медицинской помощи населению ... (далее по тексту Закона № 131).

8.2. Создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории городского округа, а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения.

9. Физическая культура и спорт (пп. 19 п. 1 ст. 16 Закона № 131).

9.1. Обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий городского округа.

Таким образом, все 44 вопроса местного значения городского округа распределены по 9-ти группам. Как указывалось выше, вопросы местного значения поселений и муниципального района аналогично распределяются по группам, но для муниципального района выделяется еще одна группа «Межбюджетные трансферты», поскольку муниципальные районы могут предоставлять дотации поселениям для выравнивания уровня бюджетной



обеспеченности (пп. 20 п. 1 ст. 15 Закона № 131).

В заключение необходимо отметить, что предложенная классификация вопросов местного значения муниципальных образований позволила их систематизировать по функциональному назначению. Данная классификация окажет важную роль при чтении лекций по курсу «Муниципальное право». Также классификация

вопросов местного значения окажет помощь практическим работникам местных администраций муниципальных образований при формировании проектов местных бюджетов. Сверх того можно переработать структуру ст. 14—16 Закона № 131, изложив их в последовательности предложенных девяти разделов, что приведет к согласованности отраслей муниципального и бюджетного права.

Примечания

1. СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.
2. Кузнецов С. П. О дефиниции «вопросы местного значения муниципального образования» // Проблемы права. — 2013. — № 1. — С. 82.
3. См. напр. Федеральный закон от 29.12.2004 № 199-ФЗ; Федеральный закон от 31.12.2005 № 199-ФЗ; Федеральный закон от 04.12.2006 № 201-ФЗ; Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ; Федеральный закон от 19.07.2011 № 247-ФЗ и др.
4. СЗ РФ. — 2006. — № 31 (Ч. 1). — Ст. 3452.
5. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Велби ; Проспект, 2008. — С. 474—477.
6. СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.
7. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: ок. 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / под ред. проф. Л. И. Скворцова. — 27-е изд., испр. — М. : Оникс ; Мир и образование, 2011. — С. 600.

References

1. Official Gazette of the Russian Federation, [Sobranie zakonodatel'stva RF] 2003. — No. 40. — Art. 3822.
2. Kuznetsov S.P. "On the definition of issues of local significance of municipal units" // Problems of law, International Legal Journal. [«O definicii voprosy mestnogo znachenija municipal'nogo obrazovanija» // Problemy prava Mezhdunarodnyj pravovoj zhurnal.] — 2013. — No. 1. — p. 82.
3. See, for ex. Federal law as of 29.12.2004 No. 199-FL, Federal Law as of 31.12.2005 No. 199-FL, Federal law as of 04.12.2006 No. 201-FL, Federal law as of 29.12.2006 No. 258-FL, Federal law as of 19.07.2011 No. 247-FL, etc. [Sm. naprimer Federal'nyj zakon ot 29.12.2004 № 199-FZ, Federal'nyj zakon ot 31.12.2005 № 199-FZ, Federal'nyj zakonom ot 04.12.2006 № 201-FZ, Federal'nyj zakon ot 29.12.2006 № 258-FZ, Federal'nyj zakon ot 19.07.2011 № 247-FZ i dr]
4. Official Gazette of the Russian Federation, [Sobranie zakonodatel'stva RF] 2006. — No. 31 (part 1). — Art. 3452.
5. Kutafin O. E., Fadeev V. I., Municipal la of the Russian Federation: textbook – revised and enlarged. [Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii: ucheb. — 3-e izd., pererab. i dop.] — M.: TK Welby, Prospekt Publishing, 2008. — p. 474-477.
6. Official Gazette of the Russian Federation, [Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii: ucheb. — 3-e izd., pererab. i dop.] 1998. — No. 31. — Art. 3823.
7. Ozhegov S. I. Dictionary of the Russian language: approximately 100000 words, terms and phraseological units / S.I. Ozhegov; Under the editorship of L.I. Skvortsov. [Tolkovyy slovar' russkogo jazyka: Ok. 100000 slov, terminov i frazeologicheskij vyrazhenij / S. I. Ozhogov; Pod red. prof. L. I. Skvorcova.] — 27th edition, revised. — M.: OOO "Oniks Publishing": OOO "Mir i Obrazovanie" Publishing, 2011. — p. 600.

КУЗНЕЦОВ Сергей Петрович, доцент кафедры «Общепрофессиональные и специальные дисциплины по юриспруденции», филиал Южно-Уральского государственного университета в г. Нижневартовск, кандидат юридических наук, доцент. 628616, Тюменская область, Ханты-Мансийский АО — Югра, г. Нижневартовск, ул. Мира, 9. E-mail: energopravo@mail.ru

KUZNETSOV Sergey Petrovich, associated professor of the department "General professional and special disciplines in the field of legal studies", branch of South Ural State University in Nizhnevartovsk, Cand. Sc. Law, associated professor. 628616, Tiumen region, Khanty-Mansiysk Autonomous Region – Yugra, Nizhnevartovsk, Mira Str., 9. E-mail: energopravo@mail.ru

