



УДК 342.6

Легонькова Н. А.

## **ПРОБЕЛЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДСКОГО ОКРУГА С ВНУТРИГОРОДСКИМ ДЕЛЕНИЕМ)**

Legonkova N. A.

## **LOCAL REGULATORY GASES OF LOCAL VALUE ISSUES (ON THE EXAMPLE OF URBAN DISTRICT WITH INTERNAL CITY DIVISION)**

*В статье проанализирована юридическая категория «вопросы местного значения», изучены проблемы правового регулирования вопросов местного значения городского округа с внутригородским делением.*

*На примере Челябинского городского округа с внутригородским делением рассмотрено исполнение норм федерального законодательства, регулирующих разграничение полномочий по вопросам местного значения внутригородских районов между городом и районами, закрепления вопросов местного значения городского округа за внутригородскими районами. Отмечены юридические неопределенности при разработке и принятии законов Челябинской области о закреплении вопросов местного значения городского округа за районами и разграничении полномочий между ними.*

*По итогам статьи сделан вывод о том, что в настоящее время есть потребность во внесении изменений в законодательство в части совершенствования формулировок «вопросов местного значения» и механизма перераспределения полномочий между местным и региональным уровням власти.*

**Ключевые слова:** *вопросы местного значения, органы местного самоуправления, городское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, муниципальное образование, органы местного самоуправления.*

*The article analyzes the legal category of “issues of local importance”, and studies the problems of legal regulation of issues of local importance of the urban district with intracity division.*

*On the example of the Chelyabinsk urban district with intracity division, the implementation of federal legislation governing the division of powers on local issues of intracity districts between the city and the districts, and fixing issues of local significance of the urban district to intracity districts is considered. Legal uncertainties are noted in the development and adoption of laws of the Chelyabinsk Region on the consolidation of local issues of the urban district to the districts and the division of powers between them.*

*Based on the results of the article, it was concluded that at present there is a need to amend the legislation in terms of improving the wording of “local issues” and the mechanism of redistribution of powers between local and regional levels of government.*

**Keywords:** *local issues, local governments, urban settlement, municipal district, urban district, urban district with intracity division, intracity district, municipal formation, local governments.*



Одним из актуальных вопросов развития местного самоуправления на территории городских округов с внутригородским делением в Российской Федерации выступает поиск механизма повышения качества решения вопросов местного значения.

Юридическая категория «вопросы местного значения», изучая иерархию законодательства Российской Федерации, закреплена в Конституции РФ<sup>1</sup>. В части 1 статьи 130 Конституции РФ определено, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Далее федеральный законодатель дает определение вышеуказанной юридической категории в части 1 статьи 2 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ). Под «вопросами местного значения» понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и данным федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 20.12.2010 № 22-П<sup>3</sup> указывает, что основная цель местного самоуправления, - решение вопросов местного значения и тем самым удовлетворение основных жизненных потребностей населения муниципальных образований.

Таким образом, вся сфера реализации местного самоуправления определяется через «вопросы местного значения», тем

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации//Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2010 года № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска»// Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

самым четкое законодательное регулирование рассматриваемой юридической категории становится в последнее время все более актуальным.

Впервые законодатель в Федеральном законе № 131-ФЗ установил перечень вопросов местного значения в зависимости от типов муниципальных образований. Так, в статье 14 установлены вопросы местного значения городского, сельского поселения; в статье 15 - вопросы местного значения муниципального района; в статье 16 - вопросы местного значения городского округа.

В российской практике Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ<sup>4</sup> были введены новые типы муниципальных образований – «городской округ с внутригородским делением» и «внутригородской район». В связи с чем, новеллой законодательства стало установление в статье 16.2. Федерального закона № 131-ФЗ вопросов местного значения для нового типа муниципального образования как «внутригородской район».

Остановимся более детально на проблемах правового регулирования вопросов местного значения городского округа с внутригородским делением.

На основании абзаца второго части 2 статьи 2 Федерального закона № 131-ФЗ словосочетания «городской округ» и «городской округ с внутригородским делением» применяются в правовых актах в одном значении, если иное не предусмотрено данными правовыми актами, следовательно, можно сделать вывод о том, что статьей 16 также установлены вопросы местного значения для городского округа с внутригородским делением.

Статья 16 Федерального закона № 131-ФЗ содержит закрытый перечень 43 вопросов местного значения городского округа с внутригородским делением. При этом в части 3 данной статьи указано, что законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств.

Исходя из этого, законом субъекта РФ

<sup>4</sup> Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».





перечень вопросов местного значения городского округа с внутригородским делением может быть увеличен, но только с передачей материальных ресурсов и финансовых средств.

Пробелом в данной норме является отсутствие нормативного закрепления каких-либо процедурных механизмов и критериев направленных на обеспечение взаимодействия органов государственной власти субъекта РФ с органами местного самоуправления при решении вопросов наделения дополнительными вопросами местного значения.

Возникает вопрос, какие могут быть дополнительные вопросы местного значения у региона. За регионами закреплены вопросы, отнесенные федеральным законодательством к полномочиям субъектов РФ (статья 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ)<sup>5</sup>.

В рамках реализации рассматриваемой нормы, на практике законами субъектов РФ произойдет корректировка федерального законодательства путем перевода полномочий, установленных для региона в число вопросов местного значения.

Неурегулированными остались вопрос выявления мнения населения, проживающего на соответствующей территории, и положения о расчете необходимых финансовых ресурсов в целях исполнения переданного полномочия с уровня региональной власти.

В части 1 статьи 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ определены 13 вопросов местного значения внутригородского района. При их анализе можно сделать вывод о том, что они дублируются с вопросами местного значения городского округа и реализация их не может осуществляться на внутригородском уровне, так как вопросы связаны с функционированием городского хозяйства в целом.

В части 2 данной статьи указано, что законами субъекта РФ и уставом городского округа с внутригородским делением и принятыми в соответствии с ними уставом внутригородского района за внутригородскими районами могут закрепляться также иные вопросы из числа установленных вопросов местного значения городских округов.

При этом указано в части 3 вышеуказанной статьи, что полномочия органов

<sup>5</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»// Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органов местного самоуправления внутригородских районов по решению вопросов местного значения внутригородских районов и переданных вопросов местного значения из числа вопросов местного значения городского округа могут разграничиваться законами субъекта РФ между органами местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органами местного самоуправления внутригородских районов.

Рассмотрим исполнение вышеуказанных норм на примере Челябинского городского округа с внутригородским делением.

Город Челябинск первым из российских городов перешел на новую модель - городского округа с внутригородским делением. На территории города Челябинска 7 внутригородских районов – самостоятельных муниципальных образований.

Изначально Законом Челябинской области от 18.12.2014 № 97-ЗО «О разграничении полномочий органов местного самоуправления Челябинского городского округа и органов местного самоуправления внутригородских районов в его составе по решению вопросов местного значения внутригородских районов»<sup>6</sup> разграничены были полномочия по 9 вопросам местного значения внутригородского района. За основу разграничения полномочий был взят критерий, заложенный федеральным законодателем - сохранения единства городского хозяйства. Данный критерий подразумевает достижение разумного баланса между централизацией и дифференциацией городского управления.

Жизнь показала, что вопросов местного значения, закрепленных за внутригородскими районами статьей 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ, недостаточно и по инициативе органов местного самоуправления города Челябинска в марте 2015 года был принят Закон Челябинской области № 138-ЗО<sup>7</sup>, которым за внутриго-

<sup>6</sup> Закон Челябинской области от 18.12.2014 № 97-ЗО «О разграничении полномочий органов местного самоуправления Челябинского городского округа и органов местного самоуправления внутригородских районов в его составе по решению вопросов местного значения внутригородских районов»// Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Закон Челябинской области от 12.03.2015 № 138-ЗО «О закреплении за внутригородскими районами в составе Челябинского городского округа некоторых вопросов местного значения городского округа»// Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

родскими районами закрепили 11 вопросов местного значения из числа вопросов местного значения городского округа. А Законом Челябинской области от 12.03.2015 № 134-ЗО<sup>8</sup> разграничили полномочия по их решению между городом и внутригородскими районами.

При разработке вышеуказанных законов возникла юридическая неопределенность в возможности передачи вопросов местного значения городского округа внутригородским районам, поскольку в перечне некоторых вопросов местного значения, установленных для городского округа, используются понятия: «городского округа», «в границах городского округа», «на территории городского округа».

Кроме того, в некоторых специальных федеральных законах полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения городского округа установлены только для органов местного самоуправления городских округов.

В связи с чем, на уровне региона возникло опережающее правовое регулирование.

На сегодняшний день внутригородские районы, входящие в состав Челябинского городского округа с внутригородским делением, решают 24 вопроса местного значения (13 собственных вопросов и 11 из числа городского округа). Полномочий органов местного самоуправления внутригородских районов по ним – 88, а полномочий органов местного самоуправления города Челябинска – 68.

Таким образом, федеральный законодатель решение вопросов местного значения городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов в его составе регулирует через механизм их перераспределения путем принятия законов, в отличие от установленного в части 4 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ механизма перераспределения вопросов местного значения отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, на основании соглашений.

Условия в каждом большом городе индивидуальны, инфраструктура внутригородских районов также различна, следо-

<sup>8</sup> Закон Челябинской области от 12.03.2015 № 134-ЗО «О внесении изменений в Закон Челябинской области «О разграничении полномочий органов местного самоуправления Челябинского городского округа и органов местного самоуправления внутригородских районов в его составе по решению вопросов местного значения внутригородских районов» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

вательно, нецелесообразно устанавливать закрепленный нормативно перечень вопросов местного значения на федеральном уровне.

Определение вопросов местного значения внутригородских районов, как представляется, должно самостоятельно определяться городом.

Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ также установлено право субъекта РФ осуществлять перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Позднее был принят Федеральный закон от 29.12.2014 № 485-ФЗ<sup>9</sup>, в котором законодатель обозначил основные области общественных отношений, в которых возможно перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ.

При этом в Конституции РФ отсутствует возможность передачи органам государственной власти полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

В результате подобного перераспределения органы государственной власти напрямую начинают решать вопросы местного значения.

По мнению Джагарян А.А., Джагарян Н.В.<sup>10</sup> сама конструкция «перераспределение полномочий» вряд ли может считаться удачной с точки зрения формальной определенности, создает ложные предпосылки для возможности ее использования в целях перемещения полномочий в разных направлениях: как от муниципального образования на уровень субъекта Федерации, так и в обратную сторону.

Федеральный законодатель предоставил субъектам РФ право получить в свое ведение фактически любой вопрос мест-

<sup>9</sup> Федеральный закон от 29.12.2014 № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 14 - 42.





ного значения, не установив критериев и условий для перераспределения вопросов местного значения в пользу органов государственной власти субъектов РФ. А самое главное не установил порядок учета мнения населения муниципального образования.

Верховный Суд России в Определении от 28 октября 2015 года № 63-АПГ15-1<sup>11</sup> пришел к выводу, что субъекты РФ правомочны перераспределять полномочия на основе приоритета Федерального закона № 131-ФЗ, то есть даже при отсутствии специальной оговорки в соответствующем отраслевом законе.

Реализация на практике рассматриваемой возможности особенно остро может коснуться больших городов.

В связи с чем, Шугрина Е.С.<sup>12</sup> считает, что «при подготовке на федеральном уровне решений по вопросам регионального развития в обязательном порядке должно учитываться каким образом планируемые изменения отразятся не только на положении субъектов Федерации, но и на муниципальных образованиях. Необходимо создание механизмов взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при разработке и принятии решений, связанных с развитием территорий, решением ряда других вопросов.»

Существующий механизм перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ требует дальнейшего изучения и совершенствования.

На практике также может возникнуть сложность в перераспределении и решении вопросов местного значения тем или иным уровнем власти из-за многозначного и неточного понимания. Например, в перечне вопросов местного значения встречаются формулировки, начинающи-

еся со слов «участие в», «создание условий для», «организация», «обеспечение условий для», «создание, содержание и организация», что создает определенные трудности для регионального законодателя в части разграничения полномочий между органами местного самоуправления города и внутригородского района.

Остается вопрос несогласованности установленных отраслевыми законами полномочий органов местного самоуправления и вопросов местного значения, урегулированных Федеральным законом № 131-ФЗ.

Например, при сопоставительном анализе части 5 статьи 27 Водного кодекса Российской Федерации<sup>13</sup> и пункта 36 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ можно сделать вывод о том, что в пункте 36 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ отсутствует указание в отношении объектов общего пользования, расположенных на территории городского округа. Также формулировка «включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам» по смыслу должна стоять после слов «правил использования водных объектов общего пользования, расположенных на территории городского округа», поскольку обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам должно регулироваться, в том числе, правилами использования водных объектов общего пользования.

Проблемы в правоприменении по причине различия рассматриваемых редакций норм возникают при формулировании в уставах муниципальных образований норм, регулирующих вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления, а также при разработке и утверждении правил использования водных объектов общего пользования.

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что в настоящее время есть потребность во внесении изменений в законодательство в части совершенствования формулировок «вопросов местного значения», поскольку из вопросов местного значения вытекают соответствующие расходные обязательства данного муниципального образования и ответственность органов местного самоуправления за их исполнение. Требуется детальный анализ отраслевого законодательства с

<sup>11</sup> Определение Верховного Суда РФ от 28.10.2015 № 63-АПГ15-1 «Об оставлении без изменения решения суда Ненецкого автономного округа от 29.07.2015, которым было отказано в признании не соответствующими закону и недействующими пунктов 5, 6, 7, 9 и 12 статьи 5 Закона Ненецкого автономного округа от 19.09.2014 № 95-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Ненецкого автономного округа и органами государственной власти Ненецкого автономного округа»// Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Шугрина Е.С. Некоторые особенности осуществления полномочий по решению вопросов местного значения // Конституционно-правовые проблемы эффективной власти в России и зарубежных государствах: коллективная монография / под ред. А.А. Ларичева. Петрозаводск: Карельский филиал РАНХиГС, 2017. С. 214 - 231.

<sup>13</sup> «Водный кодекс Российской Федерации» от 03.06.2006 № 74-ФЗ// Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

целью устранения несогласованности полномочий органов местного самоуправления, установленных отраслевыми федеральными законами, с вопросами местного значения. Необходимо закрепить на федеральном уровне общее правило о том, что органы власти субъектов РФ вправе перераспределять вопросы местного значения между органами местного самоуправления и региональными органами государственной власти только в тех случаях, когда это предусмотрено в соответствующих отраслевых федеральных законах.

Целесообразно федеральному зако-

нотателю предоставить право перераспределения вопросов местного значения города и его внутригородских районов самим городам со статусом «городской округ с внутригородским делением» через устав города или путем соглашений.

Кроме того, необходимо урегулировать в Федеральном законе № 131-ФЗ вопрос выявления мнения населения в целях исполнения переданных полномочий органам местного самоуправления с уровня региональной власти и возможности решения вопросов местного значения органами государственной власти субъекта РФ.

### Литература

1. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 14 - 42.
2. Шугрина Е.С. Некоторые особенности осуществления полномочий по решению вопросов местного значения // Конституционно-правовые проблемы эффективной власти в России и зарубежных государствах: коллективная монография / под ред. А.А. Ларичева. Петрозаводск: Карельский филиал РАНХиГС, 2017. С. 214 - 231.

### References

1. Dzhagaryan A.A., Dzhagaryan N.V. Zerkal'nyy labirint munitsipal'noy reformy: konstitutsionno-sudebnaya praktika kak osnova dlya poiska vykhodov // Sravnitel'noye konstitutsionnoye obozreniye. 2016. № 5. S. 14 - 42.
2. Shugrina Ye.S. Nekotoryye osobennosti osushchestvleniya polnomochiy po resheniyu voprosov mestnogo znacheniya // Konstitutsionno-pravovyye problemy effektivnoy vlasti v Rossii i zarubezhnykh gosudarstvakh: kollektivnaya monografiya / pod red. A.A. Laricheva. Petrozavodsk: Karel'skiy filial RANKhiGS, 2017. S. 214 - 231

**ЛЕГОНЬКОВА Наталья Александровна**, доцент кафедры теории государства и права, конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинске, пр. В.И. Ленина, 76. E-mail: natasha\_leg@mail.ru

**LEGONKOVA Natalya**, Associate Professor at the Department of Theory of State and Law, Constitutional and Administrative Law of the South Ural State University (National Research University). 454080, Chelyabinsk, pr. V.I. Lenin, 76. E-mail: natasha\_leg@mail.ru

