

© Г.Н. ЧЕБОТАРЕВ, А.Н. ПАНФИЛОВ

komitetokn@72to.ru

УДК 342.553(470+571)

ПРЕДМЕТЫ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, СУБЪЕКТОВ РФ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

АННОТАЦИЯ. В статье рассматривается проблема выделения предметов совместного ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. На основе анализа нормативных правовых актов и точек зрения ученых на эту проблему делается вывод о необходимости законодательного закрепления данной правовой категории.

SUMMARY. The article discusses the problem of separating the spheres of joint jurisdiction of the Russian Federation, Russian Federation subjects and municipal entities. A conclusion on the necessity of legislative consolidation of this legal category is made on the basis of the analysis of normative legal acts and views of scientists on this issue.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Предметы совместного ведения, муниципальные образования, органы местного самоуправления, вопросы местного значения.

KEY WORDS. Spheres of joint jurisdiction, municipal entities, local authorities, local issues.

Проблема выделения предметов совместного ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований вызывает значительный интерес и является дискуссионной в науке конституционного и муниципального права.

Многие ученые и практики обоснованно считают, что сразу после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также — Федеральный закон № 131-ФЗ) федеральный законодатель отошел от концепции четкого разграничения полномочий и ответственности между уровнями публичной власти [1]. По мнению А.А. Сергеева, нечеткость законодательства, разграничивающего «компетенцию государства и местного самоуправления», имеет объективные причины [2; 12]. Одна из основных причин — поле совместной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Идея о наличии сфер общественной жизни, где пересекаются интересы всех уровней публичной власти, нашла отражение в юридической литературе, изданной как до, так и после принятия Федерального закона № 131-ФЗ, который положил начало новой муниципальной реформе в России. Так, Н.И. Соломка считает, что большинство вопросов местного значения, в том виде, в каком они закреплены в ст. 6 Федерального закона от 28 августа 1995 г., по своей природе относятся именно к сфере совместного ведения [3]. «Сферу совместного ведения, — пишет Ю.А. Тихомиров, — можно понимать как в широком, так и в узком смысле. В широком смысле она включает в себя все предметы ведения

и полномочия, решения в пределах которых способны принимать в том или ином объеме и органы государственной власти, и органы местного самоуправления. Говоря о совместном ведении в узком смысле, следует исключить из данной сферы государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления в порядке наделения» [4; 194]. По мнению Н.С. Тимофеева, разграничение компетенции на основе политики выделения из общего государственного интереса местного не может не поставить вопрос о совместной сфере деятельности и совместной ответственности государственных органов и органов местного самоуправления [5; 20]. В.В. Пылин отмечает, что вопросы, решение которых осуществляется органами местного самоуправления, не могут считаться только вопросами местного значения и противопоставляться государственным вопросам, так как они по своему содержанию (здравоохранение, образование, культура, социальная защита населения и др.) не отличаются от государственных вопросов [6; 668]. «В сущности, все дела, которыми занимаются органы местного самоуправления, связаны с государственными интересами», — подчеркивает В.И. Васильев [7; 366-367]. Авторы учебника «Муниципальное право России» под редакцией доктора юридических наук Н.В. Постового считают, что отнесение вопросов здравоохранения, образования, охраны окружающей среды и др. только к предметам местного значения вряд ли является обоснованным. «Скорее всего, — пишут они, — это вопросы двойного подчинения. Государство относительно данных предметов ведения должно обладать определенным объемом полномочий, равно как и местное самоуправление» [8; 323]. По мнению А.А. Сергеева, способом преодоления нечеткости в разграничении компетенции могло бы быть введение понятия «совместное ведение органов государственной власти и органов местного самоуправления» [9; 154]. С точки зрения М.Ю. Дитятковского, в науке муниципального права допустимо использование такого понятия как «предметы совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления» [10]. На наличие совместных сфер реализации государственной и муниципальной власти указывают Г.Н. Чеботарев, И.В. Граф, Л.П. Волкова и другие исследователи [11]. «Нельзя не признать, — отмечают авторы монографии "Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование", — что практически все вопросы местного значения имеют тесную связь с предметами совместного ведения Федерации и субъектов Федерации, определенными в ст. 72 Конституции РФ» [12; 236].

Правовые взгляды на существование сфер совместного ведения Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований разделяются далеко не всеми исследователями. Н.Л. Пешин считает, что «наличие "общей сферы предметов ведения" может привести к тому, что стороны, ее сформировавшие, либо начнут активно вмешиваться в компетенцию друг друга, либо, что также весьма вероятно, обоюдно устроятся от решения вопросов из этой "общей сферы", полагая, что данными вопросами должна заниматься другая сторона» [13; 154]. По мнению Т.М. Бялкиной, предложение о закреплении сфер совместного ведения государства и местного самоуправления неоправданно [14; 171].

Следует отметить, что вопрос о закреплении в Конституции РФ института совместного ведения является спорным в юридической литературе. Одни ученые полагают необходимым отказаться от использования этого института, другие рассматривают его как важный атрибут российского федерализма. Так,

В.Е. Чиркин считает, что «в "совместности" заложены не только необходимые элементы взаимодействия, но и элементы конфликтности». В связи с этим он приходит к выводу о необходимости исключения из текста Основного Закона перечня совместных предметов ведения [15; 9-10]. По мнению А. Безрукова, институт совместной компетенции является ключевым элементом российского федерализма [16; 60-61].

Точка зрения о выделении в самостоятельную правовую категорию предметов совместного ведения субъектов РФ и муниципальных образований нашла свое выражение в нормативных правовых актах ряда субъектов РФ и муниципальных образований [17; 158-159].

Практика внедрения в России муниципальной реформы свидетельствует об обоюдном стремлении органов государственной власти и органов местного самоуправления выработать правовые механизмы взаимодействия при реализации в одних и тех же сферах общественных отношений собственных полномочий в рамках конституционной доктрины местного самоуправления. Например, Законом Нижегородской области от 3 июля 2007 г. № 86-З «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Нижегородской области» установлено, что органы местного самоуправления поселений и городских округов Нижегородской области вправе заключать с Правительством области соглашения о взаимодействии в области государственной охраны, сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия, расположенных на территории соответствующих муниципальных образований. В постановлении Законодательного Собрания Нижегородской области от 26 марта 2009 г. № 1468-IV отмечается, что за период действия данного закона «заключены соглашения с органами местного самоуправления 42 муниципальных районов области, а также городов Дзержинска, Богородска, Лысково, Семенова».

Однако, несмотря на то, что идея о выделении предметов совместного ведения субъектов РФ и муниципальных образований в самостоятельную правовую категорию нашла закрепление как в региональных, так и в муниципальных нормативных правовых актах, федеральные власти посчитали ее не соответствующей Конституции РФ и федеральным законам. В течение короткого промежутка времени были признаны утратившими силу региональные законодательные акты, в которых шла речь о предметах совместного ведения субъектов РФ и муниципальных образований, а также предусматривалась возможность разграничения полномочий посредством заключения договоров.

Неоднозначность оценки конституционных установлений о местном самоуправлении в немалой степени вызвана несоответствием конституционной доктрины местного самоуправления складывающейся практике его становления, а также интерпретацией этих установлений федеральным законодателем и конкретизацией их в законодательных актах. Неудивительно, что многие ученые и практики восприняли принятие новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как очередную попытку «вмонтировать» местное самоуправление в систему государственного управления. «Главный смысл новаций, предлагаемых Федеральным законом от 6 октября 2003 г., — пишет В.И. Васильев, — встраивание органов местного самоуправления в систему органов государственной власти.

Речь идет не о поглощении муниципалитетов государством, а о разрушении формальных перегородок между обеими системами органов, мешающих наладить их взаимодействие и взаимную ответственность» [18; 174]. Такое понимание перспективы взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления, на наш взгляд, в наибольшей степени отражает суть очередной реформы местного самоуправления.

Действительно, трудно представить современное общество, где существует обособленный уровень местной публичной власти, наделенной исключительной компетенцией Основным Законом государства, не допускающим существование области совместного приложения усилий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Чрезмерное обособление одних органов власти от других, даже под предлогом наибольшего приближения власти к гражданам, неизбежно приведет к еще большим противоречиям, противостоянию между ними. В конечном счете это отрицательно скажется на самих гражданах, чьи права и свободы признаны высшей ценностью.

Разграничение предметов ведения и полномочий между тремя уровнями публичной власти в России должно осуществляться в интересах многонационального народа Российской Федерации при условии, что такое разграничение будет способствовать соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина. Как уже указывалось, между конституционной доктриной местного самоуправления и практикой его становления в России большая разница. Р. Камерон, говоря о существовании в России глубокой пропасти между декларируемыми положениями и реальной практикой, заметил: «Система, формально закрепленная в законах, уставах, решениях, результаты опросов общественного мнения и т.д. расходятся с повседневной практикой, которая построена на неформальных связях, жесткой зависимости, личных и корпоративных интересах. При этом основные политические, идеологические и культурные предпосылки развития местного самоуправления в современной России выражены очень слабо, во многих субъектах Федерации отсутствуют нормальные условия для функционирования каких бы то ни было форм организации местного самоуправления» [19; 147].

Возникает вполне резонный вопрос. Можно ли смириться с существованием местной власти, не способной самостоятельно, в силу объективных причин, создать на территории муниципального образования условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека? Очевидно, нет! В одиночку ей с этой задачей не справиться. Необходимы узаконенные механизмы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сферах совместной деятельности. Прежде всего это касается социальной сферы.

Однако приходится констатировать, что разграничение предметов ведения между органами государственной власти и органами местного самоуправления, например, в сфере охраны и сохранения объектов культурного наследия, затрудняет органам государственной власти субъектов РФ в необходимой мере осуществлять финансирование мероприятий по сохранению объектов культурного наследия, находящихся в муниципальной собственности. Правда, в соответствии с п. 1 ст. 26.14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» из бюджета субъекта РФ местным бюджетам на основании закона о бюджете могут предоставляться

субсидии для долевого финансирования расходов на решение отдельных вопросов местного значения. Согласно ст. 139 Бюджетного кодекса РФ под субсидиями местным бюджетам из бюджета субъекта РФ понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Однако предоставление бюджетам муниципальных образований межбюджетных трансфертов является лишь правом органов государственной власти субъектов РФ. С другой стороны, софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности предполагает обязательность бюджетных инвестиций в эти объекты из местных бюджетов, что, как правило, является для них непосильным. На практике это право реализуется нечасто. В качестве положительного примера можно привести постановление Правительства Тюменской области «О порядке предоставления субсидий из регионального фонда софинансирования расходов и иных межбюджетных трансфертов», принятое на основании ст. 3 Закона Тюменской области «О бюджетном процессе в Тюменской области». В приложении № 1 к постановлению установлен порядок предоставления субсидий местным бюджетам на софинансирование расходов по сохранению объектов культурного наследия, находящихся в муниципальной собственности, а также на решение иных вопросов местного значения.

Закрепление в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ норм о возможности предоставления субсидий бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения является подтверждением существования сфер совместной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

На самом деле, если провести анализ формулировок вопросов «государственного значения», закрепленных в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, то окажется, что многие из них связаны с организацией и осуществлением межмуниципальных программ, проектов и мероприятий. Согласно пп. 24.2 п. 2 ст. 26.3 указанного Закона, к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ относится решение вопроса «организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству». В то же время органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов наделены правом на «участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству» (ст.ст. 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ). При таком правовом регулировании органы государственной власти и органы местного самоуправления просто обречены на сотрудничество.

Некоторые исследователи считают, что Конституция РФ фактически закрепляет наличие предметов совместного ведения Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, предусматривает наличие ряда сфер, где органы государственной власти и органы местного самоуправления действуют совместно [20]. При этом указываются статьи 40, 41, 43 Основного Закона. Несомненно, данные положения Конституции РФ свидетельствуют о том, что существуют вопросы, которые находятся в зоне общей ответственности. За решение этих вопросов отвечают как органы государственной власти, так и органы местного самоуправления. Однако прямого указания на наличие предметов совместного ведения ни Конституция РФ, ни федеральные законы не содержат.

В реальной жизни области совместного приложения усилий существуют независимо от установлений Конституции РФ и федеральных законов. В связи с этим представляется необходимым выделить предметы совместного ведения Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований в самостоятельную правовую категорию. Представляется возможным дополнить Конституцию РФ статьей 72.1, закрепив в ней предметы совместного ведения Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. Это потребует, в свою очередь, внесения изменений в статью 72 в части исключения из нее сфер совместной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Так, например, природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры уже не могут относиться исключительно к предметам ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Они должны находиться в совместном ведении всех трех уровней публичной власти. При этом полномочия каждого субъекта публичной власти должны быть, по возможности, исключительными. Закрепление в Основном Законе сфер совместной деятельности Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований при соблюдении принципа четкого разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления не противоречит положениям Европейской хартии местного самоуправления и вписывается в конституционную доктрину местного самоуправления. Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий продолжают оставаться самостоятельными. Более того, четкое разграничение полномочий в рамках конкретных предметов совместного ведения позволит исключить размытость и неопределенность их формулировок, что в настоящее время нередко является причиной превышения субъектами публичной власти собственной компетенции. Выделение предметов совместного ведения не должно привести к нарушению принципа организационной обособленности органов местного самоуправления от системы органов государственной власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Валентей С.Д., Бухвальд Е.М. Законодательство о местном самоуправлении и экономические реалии // Журнал российского права. 2008. № 3. С. 17; Хабриева Т.Я. Муниципальная реформа в правовом измерении // Журнал российского права. 2008. № 3. С. 12; Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: Автореф. дис.... д-ра юрид. наук: Саратов, 2007. С. 4, 35.
2. Сергеев А.А. Нормативное правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 12.
3. Соломка Н.И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999 // URL: <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=88094> (дата обращения: 09.07.2010).
4. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 194.
5. Тимофеев Н.С. К проблеме принципов и критериев выделения вопросов местного значения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 11. С. 20.
6. Пылин В.В. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов / СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 668.

7. Васильев В.И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. М.: 1999. С. 366-367.
8. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / Под ред. Н.В. Постового. М.: ИД Юриспруденция, 2008. С. 323.
9. Цит. по: Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. С. 154.
10. Дитятковский М.Ю. Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. // URL: <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=100334> (дата обращения: 09.07.2010).
11. Чеботарев Г.Н. Разграничение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления // Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2001. С. 199-201. Граф И.В. Обеспечение конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления в деятельности органов государственной власти в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2001. С. 41-43. Волкова Л.П. Правовые основы разграничения полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2009. С. 6.
12. Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / Л.В. Андриченко, И.С. Букина, Е.М. Бухвальд и др. / Под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Эксмо, 2010. С. 236.
13. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. С. 154.
14. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: Дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 171.
15. Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С. 9-10.
16. Безруков А. Конституция Российской Федерации и институт совместной компетенции // Федерализм. 2003. № 4 (32). С. 60-61.
17. Дитятковский М.Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2007. С. 158-159.
18. Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. М.: Юстицинформ, 2008. С. 174.
19. Камерон Р. Российская политика по реформированию местного самоуправления // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3(52). С.147.
20. Безруков А.В. Разграничение компетенции между уровнями публичной власти: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 16. СПС КонсультантПлюс: Юридическая пресса.