

*Владимир Николаевич ГРИШАУ —
аспирант кафедры конституционного
и муниципального права*

УДК 342.553

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ МЕЖДУ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ РАЙОНАМИ И ПОСЕЛЕНИЯМИ: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена проблемам реализации норм федерального законодательства в области разграничения компетенции между уровнями местного самоуправления. Дается детальный анализ некоторых противоречий в названной области, а также предлагаются способы их ликвидации.

The article is devoted to the problems of realization of norms of the federal legislation in the field of competence differentiation between levels of local self-management. The authors provide a detailed analysis of some contradictions in this area and some ways to solve them.

Известно, что действенное функционирование местного самоуправления во многом зависит от установления оптимального объема компетенции за каждым муниципальным образованием, органом и должностным лицом.

По мнению автора, в существующей модели разграничения вопросов местного значения между муниципальными районами и поселениями, закрепленной в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] (далее — Закон 2003 года) есть ряд недостатков. Во-первых, не совсем точно разграничены вопросы местного значения между муниципальными районами и поселениями, что позволяет говорить о вопросах совместного значения указанных видов муниципальных образований.

При формулировании некоторых вопросов использованы различные категории, что может привести к проблемам в правоприменительной практике. Например, за поселениями закреплен вопрос организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, за муниципальными районами — организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. Возникает вопрос: органы власти какого уровня (федерального или регионального) будут решать вопросы организации утилизации и переработки мусора?

Следует заметить, что в Федеральном законе от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [2] выделяется только категория «отходы». В соответствии со ст. 1 указанного Закона, под отходами производства и потребления понимаются остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства. Категория же «мусор» употребляется лишь применительно к полномочиям органов местного самоуправления поселений (статья 8).

Кроме того, понятие «мусор» отдельно не выделяется в федеральном классификационном каталоге отходов [3], утвержденном во исполнение Постановления Правительства Российской Федерации от 26.10.2000 г. № 818 «О порядке ведения государственного кадастра отходов и проведения паспортизации опасных отходов» [4]. Это позволяет утверждать, что понятие «мусор» является частью категории «отходы».

Поэтому при формулировании вопроса местного значения поселения организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора произошло смешение понятий и выделение части из целого. Ситуация усугубляется тем, что указанного выделения нет в формулировке соответствующего вопроса местного значения муниципального района, следовательно, это не обязывает органы местного самоуправления последнего решать вопросы утилизации и переработки мусора.

Таким образом, на наш взгляд, следует исключить категорию «мусор» из формулировки указанного вопроса местного значения поселения.

В-третьих, ряд закрепленных в ст. ст. 14 и 15 Закона 2003 г. за поселениями и муниципальными районами вопросов требуют детализации и раскрытия в других законах. Так, например, в области чрезвычайных ситуаций органы местного самоуправления муниципальных районов участвуют в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района, организуют и осуществляют мероприятия по гражданской обороне, защите населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Органы же местного самоуправления поселений, кроме осуществления указанных полномочий на своей территории, создают, содержат и организуют деятельность аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований. Согласно же ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [5] органы местного самоуправления самостоятельно:

а) осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в этих ситуациях;

б) принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и организуют их проведение;

в) осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций;

г) осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

д) создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

е) организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы, а также поддерживают общественный порядок при их проведении; при недостаточности собственных сил и средств обращаются за помощью к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

ж) содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях;

з) создают при органах местного самоуправления постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

К полномочиям органов местного самоуправления в области пожарной безопасности относится обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселений, которое, в соответствии с ч. 2 ст. 19 Федерального закона от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [6] включает в себя вопросы организационно-правового, финансового, материально-технического обеспечения первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселений.

Под первичными мерами пожарной безопасности, согласно ст. 1 указанного Закона, понимаются реализация принятых в установленном порядке норм и правил по предотвращению пожаров, спасению людей и имущества от пожаров, являющихся частью комплекса мероприятий по организации пожаротушения. При этом закон не определяет границы таких «мер», что требует дополнительного правового регулирования указанного вопроса на других уровнях нормотворчества. Более того, указанное обстоятельство влияет на объем расходов за счет местных бюджетов на осуществление таких полномочий.

В Тюменской области, в соответствии с ч. 2 ст. 6 Закона Тюменской области от 28.12.2004 г. № 316 «О пожарной безопасности» [7] первичные меры пожарной безопасности в соответствии с федеральными нормативными правовыми актами включают в себя:

- 1) обучение населения мерам пожарной безопасности;
- 2) организацию деятельности добровольных пожарных;
- 3) организацию оповещения населения в случае возникновения пожара;
- 4) устройство и содержание в исправном состоянии защитных полос между населенным пунктом и лесными массивами;
- 5) обустройство, содержание и ремонт источников противопожарного водоснабжения, подъездных путей к ним;
- 6) обеспечение соблюдения противопожарных требований при планировке застройки территории муниципального образования;
- 7) создание условий для вызова противопожарной службы Тюменской области.

Заметим, что этот перечень мер установлен на территории Тюменской области и может не быть одинаковым с перечнями мер пожарной безопасности, устанавливаемыми другими субъектами Российской Федерации.

Сформулированные таким образом вопросы местного значения изначально ставят органы местного самоуправления в зависимость от раскрытия «обеспечения» или «участия» в других нормативно-правовых актах в решении тех или иных вопросов, что не согласуется с ч. 3 ст. 18 Закона 2003 года, гарантирующей органам местного самоуправления самостоятельное определение объема расходов за счет средств местных бюджетов.

Следующей характерной чертой является и существенное перераспределение вопросов местного значения в сторону поселений. Если за поселениями закреплен 31, то за муниципальными районами — лишь 28 вопросов местного значения.

Как положительный в этой сфере можно оценить опыт реализации Закона РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» [8]. В нем полномочия были распределены таким образом, что большая часть из них отошла на районный уровень (всего 115 полномочий), тем самым сосредоточив на поселковом и сельском уровне всего 75 полномочий.

При этом надо обратить внимание на то, что у подавляющего большинства поселений отсутствуют соответствующие структуры, профессиональный кадровый состав, материально-техническое обеспечение, а на уровне района еще с советского периода имеется, на наш взгляд, все необходимое для осуществления части переданных на уровень поселений вопросов. Думается, что поселения могут осуществлять контрольные функции за частью решаемых вопросов местного значения муниципальным районом и своевременно решать их на местах. Это является дополнительным аргументом в пользу введения вопросов совместного значения.

На районный уровень можно полностью передать решение следующих вопросов, имеющих межпоселенческий характер:

— содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных сооружений федерального и регионального значения;

— организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

— создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;

— осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

— обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселениях и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством; организация строительства жилищного фонда;

— обеспечение условий для развития на территории поселений массовой физической культуры и спорта;

— организация в границах муниципального района теплоснабжения, снабжение населения топливом [9].

Проведенный критический правовой анализ закона 2003 года в части разграничения вопросов местного значения между поселениями и муниципальными районами требует комплексного пересмотра многих положений муниципального законодательства в области местного самоуправления и внесения соответствующих поправок.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
2. СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.
3. Приказ МПР РФ от 02.12.2002 г. № 786 «Об утверждении федерального классификационного каталога отходов» (в ред. от 30.07.2003 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.
4. СЗ РФ. 2000. № 45. Ст. 4476.
5. СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.
6. СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.
7. «Тюменские известия», № 280-281 (3662-3663). 2004. 29 декабря.
8. Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 18.07.1991 г. № 29.
9. По нашему мнению, органы местного самоуправления могут лишь участвовать в решении данных вопросов организационно и координировать работу соответствующих компетентных структур на местах.