

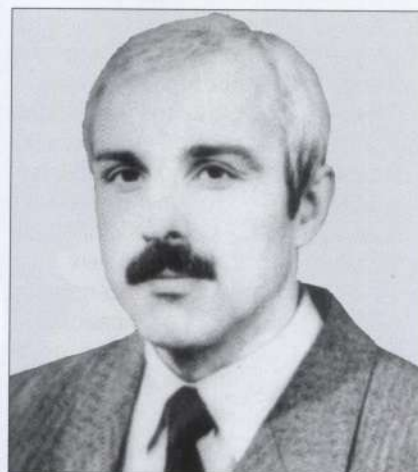
ЕСТЬ ВОЗВРАЩЕНИЯ

В № 11 журнала «Выборы. Законодательство и технологии» за 2001 год была опубликована очень интересная статья профессора В.Васильева на тему совершенствования федерального законодательства о местном самоуправлении. С основными ее идеями следует, безусловно, согласиться. Например, бесспорной поддержки заслуживают предложения автора о необходимости законодательного ограничения полномочий главы муниципального образования, в частности введения запрета на совмещение обязанностей главы исполнительного и представительного органов местного самоуправления, об исключении из ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указания на право субъектов Федерации ограничивать свободу муниципальных образований в определении в своих уставах порядка формирования органов и должностных лиц местного самоуправления, компетенции, сроков, полномочий, подотчетности, вопросов организации и деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, о необходимости ограничения предметов деятельности муниципальных предприятий и учреждений только сферой обеспечения решения органами местного самоуправления вопросов местного значения. Однако по некоторым предложениям автора можно высказать иное мнение.

Одно из таких предложений заключается в отмене установленного в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» права муниципальных обра-

зований по своему усмотрению принимать или не принимать к своему ведению вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации. При этом автор указывает на то, что в случае отнесения каких-либо предметов ведения к вопросам местного значения федеральными законами муниципальные образования обязаны принимать их к своему ведению. Это обосновывается двумя причинами: во-первых, различия в степени обязательности для муниципальных образований законов субъектов Российской Федерации и федеральных законов противоречат принципам федерализма, а во-вторых, самостоятельность муниципальных образований в принятии к своему рассмотрению каких-либо вопросов не соответствует принципу недопустимости самостоятельного определения органами публичной власти своих полномочий. Представляется, что оба эти основания неправомерны.

Принципы федерализма предусматривают не равенство полномочий Федерации и ее субъектов, а их разграничение, то есть различие их полномочий. Недопустимость самостоятельного определения органами публичной власти (точнее, государственными и муниципальными образованиями) их полномочий действительно является общим принципом организации публичной власти, но подразумевает объективно обусловленные исключения, к которым относится и рассматриваемая норма ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В данном случае исключение обусловлено тем, что свобода муниципальных образований в реализа-



Олег БЕРГ,
кандидат юридических наук

ции права принимать или не принимать к своему рассмотрению некоторые вопросы ограничена только теми предметами ведения, которые отнесены к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации. Таким образом, их принятие муниципальными образованиями к своему ведению не выходит за пределы, за которыми оно нарушило бы баланс полномочий государственной власти и местного самоуправления.

Вывод В.Васильева о том, что организация, содержание и развитие муниципальных учреждений образования, здравоохранения и социальной поддержки населения относятся к предметам совместного ведения муниципальных образований, Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, также представляется не вполне точным. На наш взгляд, в совместном ведении Российской Федерации, субъектов

Российской Федерации и муниципальных образований действительно находятся все вопросы местного значения. Эта позиция обосновывается отношением к предметам совместного ведения таких общественных отношений, полномочия по которым разделены между различными уровнями власти. Однако полномочия Российской Федерации и ее субъектов по этим предметам совместного ведения ограничены установлением согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации общих принципов организации местного самоуправления, то есть частью регулирующих полномочий, а также контрольными полномочиями. Таким образом, никакие из правоприменительных полномочий, в том числе по организации, поддержанию и развитию муниципальных учреждений, не относятся к полномочиям органов государственной власти.

Трудно согласиться и с выводом автора о том, что ст. 10 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» запрещает создание межмуниципальных коммерческих организаций. Во-первых, указанная норма имеет управомочивающий характер, поэтому в принципе не может ничего запрещать. Во-вторых, создание межмуниципальных коммерческих организаций не является объектом регулирования этой нормы. Кроме того, создание межмуниципальных коммерческих организаций, например обществ с ограниченной ответственностью и акционерных обществ, прямо допускается нормами главы 4 Гражданского кодекса Российской Федерации, регулирующими создание хозяйственных обществ, в совокупности с нормой п. 1 ст. 124 Гражданского кодекса Российской Федерации об участии муниципальных образований в гражданских правоотношениях, в том числе по созданию хозяйственных обществ, на равных основаниях с юридическими и физическими лицами.

Вызывают сомнение утверждение автора о том, что при создании совместных предприятий им могут передаваться права органов местной власти, и его предложение о передаче ассоциациям и союзам муниципальных образований полномочий органов местного самоуправления. И совместные предприятия как коммерческие организации, и союзы (ассоциации) муниципальных образований как некоммерческие организации являются субъектами гражданско-правовых отношений и не могут

осуществлять полномочия органов публичной власти, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации власть может осуществляться только народом непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Необходимо согласиться с В. Васильевым в целесообразности повышения степени централизации полномочий по правовому регулированию местного самоуправления. С нашей, можно признать, весьма радикальной, точки зрения, к ведению Российской Федерации должны относиться

Фактическое применение в конкретном муниципальном образовании принципа разделения властей определяется наличием или отсутствием в нем исполнительного органа местного самоуправления.

все полномочия по правовому регулированию вопросов, относящихся к предметам совместного ведения, включая местное самоуправление (для этого федеральное законодательство о местном самоуправлении должно быть разработано более детально). Соответственно к ведению субъектов Российской Федерации должны быть отнесены только полномочия по учету в законодательстве исторических и иных местных традиций.

Тем не менее вывод автора о необходимости установления в главе 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» единых для всех субъектов Российской Федерации основных требований к территориальному устройству местного самоуправления представляется даже с точки зрения сформулированного выше радикального

предложения нарушающим права субъектов Российской Федерации. Во-первых, именно при определении границ муниципальных образований в наибольшей степени и проявляются исторические и иные местные традиции. Во-вторых, установление границ конкретных муниципальных образований хотя и осуществляется законом субъекта Российской Федерации, но является реализацией не регулирующих, а правоприменительных полномочий, которые сохраняются за субъектами Российской Федерации даже при максимальной централизации полномочий по правовому регулированию местного самоуправления. В-третьих, первичным, наиболее важным полномочием, которое должно осуществляться только федеральными органами государственной власти, является разграничение предметов ведения и полномочий между субъектами Федерации и муниципальными образованиями. В противоположность этому территориальная организация местного самоуправления вторична и менее значима по сравнению с этим разграничением, поскольку определяется исходя из условия максимальной эффективности осуществления уже разграниченных полномочий, и поэтому может быть отнесена к полномочиям субъектов Российской Федерации.

Противоречивым представляется также предложение автора об использовании в Федеральном законе понятия «исполнительный орган местного самоуправления», имея в виду «необходимость ясного и недвусмысленного определения полномочий каждого органа в системе местной власти», но без переноса на муниципальный уровень принципа разделения властей. Само введение в систему органов местного самоуправления исполнительного органа, который в соответствии с его родовым наименованием будет осуществлять исполнительные функции, уже означает соответствующее разграничение полномочий между представительными и исполнительными органами местного самоуправления, то есть введение принципа разделения властей. Можно сделать вывод, что фактическое применение в конкретном муниципальном образовании принципа разделения властей определяется именно наличием или отсутствием в нем исполнительного органа местного самоуправления.

