

<https://doi.org/10.5281/zenodo.5833593>

УДК 342

## Упоров И.В.

*Упоров Иван Владимирович*, доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор, Краснодарский университет МВД России, 350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128. E-mail: uporov@list.ru.

## Вопросы местного значения как муниципально-правовая категория

**Аннотация.** Исследуется категория «вопросы местного значения» в контексте муниципально-правовых отношений. Анализируются нормы Конституции России, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», научные труды по заявленной проблематике. Отмечается, что законодательные формулировки вопросов местного значения содержат ряд противоречий, в том числе в сопоставлении с такими понятиями, как предметы ведения, полномочия, функции органов местного самоуправления. Формулируется авторское определение данной категории. Частично использованы материалы более ранних авторских работ.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, вопросы местного значения, предметы ведения, полномочия, закон, конституция.

## Uporov I.V.

*Uporov Ivan Vladimirovich*, Doctor of Historical Sciences, Candidate of Law, Professor, Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 350005, Krasnodar, ul. Yaroslavskaya, 128. E-mail: uporov@list.ru.

## Issues of local importance as a municipal legal category

**Abstract.** The category of “issues of local importance” is investigated in the context of municipal and legal relations. The article analyzes the norms of the Constitution of Russia, the Federal Law "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation", scientific works on the stated problems. It is noted that the legislative formulations of issues of local importance contain a number of contradictions, including in comparison with such concepts as subjects of jurisdiction, powers, functions of local self-government bodies. The author's definition of this category is formulated. Partially used materials from earlier works of authorship.

**Key words:** local self-government, issues of local importance, subjects of jurisdiction, powers, law, constitution.

**М**униципально-правовая категория «вопросы местного значения» неоднозначно воспринимается в юридической литературе. В этой связи представляется необходимым еще раз обратиться к этому понятию с целью уточнения его сути и содержания. Прежде всего заметим, что категория «вопросы местного значения» используется в тексте Консти-

туции России. Так, согласно ч. 1 ст. 130 «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» [1]. В ст. 132 Конституции также используется это понятие. В первом федеральном законе о местном самоуправлении (1995 г.)

имелось следующее толкование данной категории: «вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к такому уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации» [2]. В принятом в 2003 г. и еще действующем ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о МСУ) сущность толкования (первая часть дефиниции) в абз. 9 ч. 1 т. 2 не изменилась, но характеристика (вторая часть) изменена: «...решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно» [3], и ниже мы к этому еще обратимся.

Заметим далее, что в приведенном определении категории «вопросы местного значения» (Федеральный закон о МСУ) имеется ряд неоднозначных терминов, использование которых приводит к противоречивому пониманию природы вопросов местного значения. Так, формулировка «непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения» как сущностной признак понятия «вопросы местного значения», предполагает отнесение к вопросам местного значения только предметных направлений деятельности, в частности, в сфере финансовых, хозяйственных, культурных, образовательных и иных отношений. В то же время Федеральный закон о МСУ причисляет к вопросам местного значения и такие, которые к непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения вряд ли можно отнести, поскольку их влияние в рассматриваемом контексте носит опосредованный характер, и проявляется не непосредственно, а опосредованно. Для примера можно привести такие вопросы местного значения городского округа (ч. 1 ст. 16 Федерального закона о МСУ), как «присвоение адресов

объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети» [3], «осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального, городского округа» [3]. Кроме того, имеются «накладки» при соотношении понятий «вопросы местного значения», «предметы ведения», «полномочия», «функции» и др.

Не случайно в литературе разброс мнений по категории «вопросы местного значения» довольно широкий. Так, В.И. Васильев полагает, что эти вопросы являются более широким понятием, если его сравнивать предметам ведения, а также полномочиям органов местного самоуправления, и оно включает их в себя [4, с. 19]. По мнению А.А. Сергеева, компетенция местного самоуправления объединяет как предметы ведения, так и вопросы местного значения в совокупности с полномочия местного самоуправления, установленными для выполнения предметов ведения. И в этом смысле «принятие устава муниципального образования является реализацией полномочия муниципального образования по решению вопросов местного значения» [5, с. 20]. В свою очередь А.А. Уварова считает, что вопросы местного значения следует полагать как составную часть предметов ведения и рассматривать как выражение полномочий местного самоуправления, куда органы государства (имеются в виду прежде всего органы власти субъекта Федерации) не могут вмешиваться - в отличие от ситуации, когда органами местного самоуправления передаются отдельные государственные полномочия согласно главе 4 Федерального закона о МСУ [6, с. 209-210]. Однако, по мнению А.И. Черкасова, большинство решаемых органами местного самоуправления вопросов «имеют как местное, так и общенациональное значение, и ограничение компетенции местных органов сугубо локальными вопросами означало бы отведение местному самоуправлению второстепенной роли» [7, с. 33].

Приведенные точки зрения имеют, разумеется, свое обоснование, но, вместе с тем, они неоднозначны. Мы не вступаем в дискуссию по такого рода аспектам, поскольку они относятся больше к сфере организации управленческой деятельности, заметим лишь, что, на наш взгляд, вопросы местного значения по своей сути являются предметами ведения местного самоуправления, которых, как справедливо утверждается в литературе, «у местного самоуправления не может не быть» [8, с. 60]; само понятие «предметов ведения» местного самоуправления убедительно обосновано в работе Т.М. Бялкиной [9, с. 12] (при этом мы оставляем также за скобками такие проблемы, как объем вопросов местного значения, их соотношение по видам муниципальных образований, полномочия субъектов Федерации в этой сфере и др., не относящиеся непосредственно к понятию вопросов местного значения). Далее обратимся к существенным признакам категории «вопросы местного значения». Согласно позиции Е.А. Незнамовой, важнейший признак заключается в невозможности их решения вопросов местного значения без непосредственной деятельности населения [10, с. 11] По мнению Р.Г. Голованова, к вопросам местного значения относятся не только решаемые на местном уровне, но и входящие в область интересов государства, а именно те, которые более эффективно решаются только на уровне местного самоуправления (например, содержание муниципального жилищного фонда [11, с. 40].

Этот автор следующим образом формулирует понятие вопросов местного значения - это «гарантированная Конституцией Российской Федерации область (сфера) самостоятельной деятельности муниципальных образований, включающая как социальные, хозяйственные, так и властно-публичные полномочия и функции, наиболее эффективное осуществление которых возможно только на местном уровне при непосредственном участии населения» [11, с. 41]. Однако такой подход вызывает возражение в части того, что отождествлять в

данном контексте вопросы местного значения, полномочия и функции вряд ли правильно, равно как здесь не усматривается дифференциации вопросов местного значения по видам муниципальных образований.

Между тем согласно ст. 18 Федерального закона о МСУ перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный закон [3], то есть перечень вопросов местного значения не может быть расширен в отраслевых законах, возлагающих на органы местного самоуправления дополнительные вопросы местного значения. в какой-либо сфере. В этой связи в литературе отмечается, что любые полномочия, установленные для органов местного самоуправления, не могут выходить за пределы, определяемые вопросами местного значения, поскольку в противном случае согласно ч. 1 ст. 19 Федерального закона о МСУ, они будут признаны отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления [12, с. 113], и с этой точкой зрения мы солидарны.

В этом же контексте в литературе резонно отмечается проблема, связанная с тем, что многие вопросы местного значения, сформулированные в Федеральном законе о МСУ, являются своего рода продолжением вопросов государственного значения в той же сфере деятельности (например, образование, здравоохранение, пожарная безопасность и др.) [13, с. 12]. В такой ситуации сохраняется необоснованная возможность для возложения на органы местного самоуправления функций, несвойственных им, или, напротив, возникает право органа местного самоуправления отказаться от выполнения конкретных мероприятий в рамках вопроса местного значения, и при этом нормы, устанавливающие правило изменения перечня вопросов местного значения (а именно - не иначе как путем внесения изменений в Федеральный закон о МСУ), превращаются в декларацию [14, с. 29]. Совершенно оче-

видно, данная ситуация требует своего законодательного решения, предполагающая существенную переработку всего института вопросов местного значения.

В этой связи нельзя не отметить, что понятие «вопросы местного значения» является исходным для понятия «полномочиям органов местного самоуправления», и вступает с ним в определенное противоречие (речь идет прежде всего о коллизии между полномочиями органов местного самоуправления в смысле ст. 14-16, и полномочиями в смысле ст. 17). Так, в словаре русского языка «полномочие» определено как официально предоставленное кому-нибудь право какой-нибудь деятельности, ведения дел [15, с. 571]. Аналогично перечню вопросов местного значения следует отметить нечеткость формулировок отдельных полномочий органов местного самоуправления. Например, отнесенные к вопросам местного значения формирование, утверждение, исполнение бюджета, владение, пользование и распоряжение имуществом, утверждение схем территориального планирования и т.д. по своей сути являются не вопросами местного значения, а конкретными полномочиями органов местного самоуправления. Наглядна эта коллизия видна по следующему вопросу. Законодатель отнес принятие устава муниципального образования, издание муниципальных правовых актов к полномочиям органов местного самоуправления, а утверждение правил землепользования и застройки – почему-то к вопросам местного значения, в то время как оба акта являются нормативными правовыми актами, принятие которого входит в полномочия представительного органа местного самоуправления. Здесь также требуется также более четкий подход законодателя.

Встречается и довольно радикальная точка зрения. Так, С.А. Авакьян считает, что никаких вопросов местного значения нет и быть не может - имеются лишь единые вопросы общегосударственной политики и просто территориальные уровни их разрешения - федеральный, региональный, местный. Все, что записано в Федеральном

законе о МСУ как вопросы местного значения, - это фактически вопросы, единые для страны [16, с. 17]. Однако как раз территориальный признак, собственно, и обуславливает разделение компетенции трех указанных уровней публичной власти, и вот на самом нижнем, муниципальном уровне, есть вопросы в деятельности публичной власти, которые, исходя из фундаментальных общественных ценностей и многовековой практики, целесообразно решать именно на местном уровне. Поэтому сам институт вопросов местного значения, безусловно, имеет право на существование. При этом, имея в виду специфику местного самоуправления, оно сочетает в себе два начала - государственное и общественное» [17, с. 35], то есть, в широком смысле, конечно, все уровни власти имеют общие целевые установки; нужно также учитывать, что «содержание вопросов местного значения как объекта муниципального управления всегда больше и богаче, чем содержание вопросов местного значения как предмета нормативного правового регулирования» [18, с. 27].

Следует заметить в этой связи, что в Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. [19] был выражен ряд значимых для характеристики самостоятельности населения в решении вопросов местного значения позиций. Так, в этом документе устанавливается, что из прямого предписания ч. 1 ст. 130 Конституции России следует, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти; недопустимость же ограничения прав местного самоуправления и принадлежащих ему полномочий по вопросам местного значения составляет одну из основ конституционного статуса местного самоуправления (ст. 12, 130, ч. 1 ст. 132, 133 Конституции России), что связывается с регулированием прав и свобод человека и гражданина, относящимся к ведению Российской Федерации (п. «в» ст. 71 Конституции России), поскольку любое указанное ограничение

непосредственно влияет на нормативно-правовое содержание и полноту права граждан на осуществление местного самоуправления. Из этого делается вывод о недопустимости даже добровольной передачи хотя бы части полномочий по решению вопросов местного значения органам государственной власти. В этом же ряду нужно отметить обязательность для органов местного самоуправления исполнения вопросов местного значения, перечень кото-

рых определен как исчерпывающий. Изложенное дает основание понимать под вопросами местного значения обязательные, закрепленные в законе предметы ведения органов местного самоуправления, которые обеспечивают необходимые условия жизнедеятельности муниципального образования с точки зрения удовлетворения основных жизненных потребностей населения муниципального образования.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 30.11. 2021 г.).
2. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета. 1995. 1 сентября.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.09.2021) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.11. 2021 г.).
4. Васильев В.И. Каким быть главному закону о местном самоуправлении? // Журнал российского права. 2001. N 12. С. 15-22.
5. Сергеев А.А. Институт местного референдума в законодательстве Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. N 4. С. 19-24.
6. Уваров А.А. Местное самоуправление в России. М.: Норма, 2008. 319 с.
7. Черкасова И.И. Сравнительное местное самоуправление: теория и практика. М.: Инфра-М, 1998. 156 с.
8. Султанов Е.Б., Тепляков И.И. Определение вопросов местного значения как предмета ведения органов местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. 2018. С. 58-63.
9. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. 591 с.
10. Незнамова Е.А. Местное самоуправление. Органы власти. М.: Приор, 2001. 96 с.
11. Голованов Р.Г. О конституционно-правовой природе института вопросов местного значения // Административное и муниципальное право. 2008. N2. С. 39-43.
12. Чаннов С.Е. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М.: Ось-89, 2008. 281 с.
13. Васильев В.И. Местное самоуправление: центр и регионы // Журнал российского права. 2003. № 3. С. 12-17.
14. Новиченко О.В. О природе полномочий органов местного самоуправления в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. N 7. С. 29-34.
15. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Азъ, 1994. 907 с.
16. Авакьян С.А. Особенности российской правовой модели местного самоуправления и пути ее совершенствования // Проблемы и коллизии в законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении. М., 2008. С. 12-19.
17. Гвоздецкий Д.С. Проблемы реализации вопросов местного значения (на примере муниципального округа Басманный г. Москвы) // Образование. Наука. Научные кадры. 2019. № 3. С. 35-37.
18. Фазлиева Л.К. Вопросы местного значения и вопросы ведения местного самоуправления: категориальное соотношение и содержание понятий // Юрист-Правовед. 2020. № 1 (92). С. 26-31.
19. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «"По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав

(Основной Закон) Курской области"» от 30.11.2000 N 15-П // Российская газета. 2000. 19 декабря.

#### REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii (prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 s izmenenijami, odobrennymi v hode obshherossijskogo golosovanija 01.07.2020) // SPS «Konsul'tantPljus» (data obrashhenija: 30.11. 2021 g.).
2. Federal'nyj zakon ot 28.08.1995 N 154-FZ "Ob obshhiih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii" // Rossijskaja gazeta. 1995. 1 sentjabrja.
3. Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 N 131-FZ (red. ot 30.09.2021) "Ob obshhiih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii" // // SPS «Konsul'-tantPljus» (data obrashhenija: 30.11. 2021 g.).
4. Vasil'ev V.I. Kakim byt' glavnomu zakonu o mestnom samoupravlenii? // Zhurnal ros-sijskogo prava. 2001. N 12. S. 15-22.
5. Sergeev A.A. Institut mestnogo referendum a v zakonodatel'stve Rossijskoj Federacii // Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2004. N 4. S. 19-24.
6. Uvarov A.A. Mestnoe samoupravlenie v Rossii. M.: Norma, 2008. 319 s.
7. Cherkasov A.I. Sravnitel'noe mestnoe samoupravlenie: teorija i praktika. M.: Infra-M, 1998. 156 s.
8. Sultanov E.B., Tepljakov I.I. Opredelenie voprosov mestnogo znachenija kak predmeta vedenija organov mestnogo samoupravlenija // Municipalitet: jekonomika i upravlenie. 2018. S. 58-63.
9. Bjalkina T.M. Kompetencija mestnogo samoupravlenija: problemy teorii i pravovogo regulirovanija: dis. ... d-ra jurid. nauk. Saratov, 2007. 591 s.
10. Neznamova E.A. Mestnoe samoupravlenie. Organy vlasti. M.: Prior, 2001. 96 s.
11. Golovanov R.G. O konstitucionno-pravovoj prirode instituta voprosov mestnogo znachenija // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2008. N2. S. 39-43.
12. Channov S.E. Kommentarij k Federal'nomu zakonu «Ob obshhiih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii». M.: Os'-89, 2008. 281 s.
13. Vasil'ev V.I. Mestnoe samoupravlenie: centr i regiony // Zhurnal rossijskogo prava. 2003. № 3. S. 12-17.
14. Novichenko O.V. O prirode polnomochij organov mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii // Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2005. N 7. S. 29-34.
15. Ozhegov S.I., Shvedova N.Ju. Tolkovyj slovar' russkogo jazyka. M.: Az#, 1994. 907 s.
16. Avak'jan S.A. Osobennosti rossijskoj pravovoj modeli mestnogo samoupravlenija i puti ee sovershenstvovanija // Problemy i kollizii v zakonodatel'stve Rossijskoj Federacii o mestnom samoupravlenii. M., 2008. S. 12-19.
17. Gvozdeckij D.S. Problemy realizacii voprosov mestnogo znachenija (na primere municipal'nogo okru-ga Basmannyj g. Moskvy) // Obrazovanie. Nauka. Nauchnye kadry. 2019. № 3. S. 35-37.
18. Fazlieva L.K. Voprosy mestnogo znachenija i voprosy vedenija mestnogo samoupravlenija: kategorial'noe sootnoshenie i sodержanie ponjatij // Jurist-Pravoved. 2020. № 1 (92). S. 26-31.
19. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii «"Po delu o proverke konstitucionnosti otdel'nyh položenij Ustava (Osnovnogo Zakona) Kurskoj oblasti v redakcii Zakona Kurskoj oblasti ot 22 marta 1999 goda "O vnesenii izmenenij i dopolnenij v Ustav (Osnovnoj Zakon) Kurskoj oblasti"» ot 30.11.2000 N 15-P // Rossijskaja gazeta. 2000. 19 dekabrja.

Поступила в редакцию 15.12.2021.  
Принята к публикации 21.12.2021.

*Для цитирования:*

Упоров И.В. Вопросы местного значения как муниципально-правовая категория // Гуманитарный научный вестник. 2021. №12. С. 279-284. URL: <http://naukavestnik.ru/doc/2021/12/UporovIV.pdf>