

## Реализация факультативных полномочий органов местного самоуправления в городах

*М. Ю. Дитятковский*

Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского,  
Российская Федерация, 644077, Омск, пр. Мира, 55-А

**Для цитирования:** Дитятковский, Михаил Ю. 2021. «Реализация факультативных полномочий органов местного самоуправления в городах». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 1: 99–111. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2021.106>

В статье затрагиваются проблемы реализации в городах права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. В частности, на данный момент вопрос о факультативных полномочиях органов местного самоуправления недостаточно изучен. В работе делается попытка определить роль права органов местного самоуправления городов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в компетенции органов местного самоуправления; также автор исследует историю законодательного закрепления указанных полномочий. На основании Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также анализа работ ряда ученых автор классифицирует полномочия, осуществляемые органами и должностными лицами местного самоуправления, в зависимости от сфер, в пределах которых осуществляются данные полномочия. Приводится перечень особенностей реализации факультативных полномочий органов местного самоуправления. Выводы, к которым приходит автор, соотносятся с целью исследования — осмыслением законодательного закрепления понятия «права органов местного самоуправления городов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения». Требуется глубокая теоретическая проработка данного понятия и механизма его реализации с последующим изменением указанного Федерального закона.

*Ключевые слова:* органы местного самоуправления, права местного самоуправления, факультативные полномочия, вопросы местного значения, полномочия, компетенция, местное самоуправление.

### 1. Введение

В настоящее время вопросы компетенции органов местного самоуправления в городах остаются одними из самых злободневных. И если про вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия, которые осуществляются органами местного самоуправления, сказано достаточно много, то факультативные полномочия органов местного самоуправления, т. е. права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, остаются пока что за рамками предмета глубокого научного и практического исследования.

---

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2021

## 2. Основное исследование

В соответствии со ст. 16.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Закон № 131) органы местного самоуправления муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением (далее — города) имеют право на решение 16 вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения.

Органы местного самоуправления городов вправе решать указанные вопросы, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона № 131), если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ, за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы РФ, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Исходя из указанных положений Закона № 131, попытаемся определить место права органов местного самоуправления городов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в компетенции органов местного самоуправления, а также установить особенности реализации указанного права. Для этого сначала кратко рассмотрим историю появления термина «права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения» в Законе № 131.

В первоначальной редакции ч. 2 ст. 16 Закона № 131, посвященной вопросам местного значения, содержалось лишь положение о том, что *органы местного самоуправления городского округа вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции* органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ).

Впервые упоминание об отдельных видах прав органов местного самоуправления городов на решение дополнительных вопросов местного значения появилось в Законе № 131 в связи с принятием Федерального закона от 31.12.2005 № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения полномочий». Тогда ст. 16 Закона № 131 была дополнена ч. 1.1, которая предусматривала, что органы местного самоуправления городского округа имеют право на создание музеев.

Обращаем внимание на то, что указанные права органов местного самоуправления рассматривались как дополнительные вопросы местного значения, которые органы местного самоуправления могли решать по своему усмотрению при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств, поскольку

---

<sup>1</sup> Здесь и далее все ссылки на российские нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 4 июля, 2019. <http://www.consultant.ru>.

положения об этом (ч. 1.1 и 2, упомянутые выше) были включены в ст. 16 Закона № 131 о вопросах местного значения городского округа.

Термин «права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения» впервые появился в Законе № 131 только через год. Тогда Федеральным законом от 29.12.2006 № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения полномочий» Закон № 131 был дополнен ст. 14.1, 15.1, 16.1 о правах органов местного самоуправления отдельных видов муниципальных образований на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения соответствующих видов муниципальных образований. При этом ч. 1.1 и 2 были исключены из ст. 16 Закона № 131 о вопросах местного значения городского округа. Более того, в соответствии с ч. 2 ст. 16.1 Закона № 131 указанные права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, стали рассматриваться *не как дополнительные вопросы местного значения, а как право органов местного самоуправления на участие в осуществлении иных государственных полномочий, не переданных им* в соответствии со ст. 19 Закона № 131.

Как следует из пояснительной записки к проекту федерального закона, который стал впоследствии Федеральным законом от 29.12.2006 № 258-ФЗ, основной целью указанных нововведений явилось уточнение отдельных положений законодательных актов РФ в части *разграничения полномочий* между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления по итогам обобщения правоприменительной практики. Указанные изменения направлены на совершенствование положений, касающихся компетенции органов местного самоуправления. Доработан институт прав органов местного самоуправления по решению вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения.

Вместе тем в Законе № 131 до настоящего времени так и не дано официально определения понятия «права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения». Исходя из целей введения данного понятия в законодательство и его сути, можно сказать, что под правом органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, следует понимать меру возможного поведения органов местного самоуправления, реализуемую ими по своему усмотрению, по решению таких вопросов, которые по сути относятся к отдельным государственным полномочиям, официально не переданным им законом. Полагаем, законодатель фактически хотел снизить количество отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления через процедуру наделения законом в порядке ст. 19 Закона № 131, за счет расширения возможностей органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять отдельные государственные полномочия, используя собственные материальные ресурсы и финансовые средства без процедуры соответствующего наделения.

Первоначально ст. 16.1 Закона № 131 содержала перечень из 7 видов прав органов местного самоуправления городского округа на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения городского округа. В дальнейшем указанный перечень видов прав неоднократно изменялся и дополнялся федеральными законами. К настоящему времени ст. 16.1 Закона № 131 насчитывает уже 16 видов

прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, причем не только городского округа, но и городского округа с внутригородским делением, и муниципального округа. Всего с 2006 по 2019 г. ст. 16.1 Закона № 131 менялась 20 раз, что явно говорит о нестабильности перечня прав органов местного самоуправления городов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, и непоследовательности федерального законодателя.

Вместе с тем только три вида прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, были исключены из ст. 16.1 Закона № 131. При этом два вида исключенных прав (осуществление финансирования капитального ремонта жилых домов, находившихся в муниципальной собственности до 01.03.2005; создание службы неотложной медицинской помощи в структуре медицинских учреждений в целях оказания на территории городского округа первичной медико-санитарной помощи) перекочевали с несколько измененными формулировками в ст. 16 Закона № 131 о вопросах местного значения городского округа в связи с изменениями отраслевого федерального законодательства (организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, осуществление иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством; создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории городского округа).

Право органов местного самоуправления на участие в организации и финансировании проведения на территории городского округа общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, а также временной занятости несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет перешло в еще более расширенном виде в ст. 7.2 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» об участии органов местного самоуправления в содействии занятости населения.

Не стоит забывать и о том, что согласно ч. 2 ст. 16.1 Закона № 131 органы местного самоуправления городов вправе не только осуществлять права, перечисленные в ч. 1 ст. 16.1, но и участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона № 131), если это участие предусмотрено иными федеральными законами (Дитятковский 2007, 98–102). Так, А. В. Мадьярова указывает: «Иными федеральными законами закреплены и иные полномочия органов местного самоуправления, при которых используется оборот “могут”, “имеют право”, “вправе” и т. п., — это позволяет утверждать, что в этих случаях предусматриваются дополнительные права органов местного самоуправления по участию в осуществлении государственных полномочий» (Мадьярова 2019).

Теперь попытаемся определить место права органов местного самоуправления городов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в *компетенции органов местного самоуправления*.

Традиционно в науке конституционного и муниципального права компетенция органов местного самоуправления рассматривается через совокупность предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления (Тихомиров 2005, 55–56). При этом *предметы ведения* представляют собой определенные области общественных отношений, выступающих в качестве сфер деятельности соответствующих органов публичной власти, в которых они вправе и обязаны принимать

юридически значимые решения, имеющие обязательный характер (Бялкина 2006, 111–112). Закон № 131 не дает определения общего понятия «предметы ведения местного самоуправления», которые по факту включают в себя три элемента:

- вопросы местного значения (ст. 14, 15, 16 Закона № 131);
- вопросы федерального и/или регионального значения, по которым органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями (ст. 19 Закона № 131);
- вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления; вопросы, при решении которых реализуется участие органов местного самоуправления в осуществлении иных государственных полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона № 131, если это участие предусмотрено федеральными законами, а также иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ (ст. 14.1, 15.1, 16.1 Закона № 131).

На основании вышеизложенного органы местного самоуправления городов могут осуществлять реализацию права на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в следующих *трех формах*:

- решать вопросы, указанные в ч. 1 ст. 16.1 Закона № 131;
- участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона № 131), если это участие предусмотрено другими федеральными законами, помимо Закона № 131;
- решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ.

Под *полномочиями* обычно понимают совокупность прав и обязанностей субъектов публичного права, под правом — меру возможного поведения, под обязанностью — меру должного поведения (Бялкина 2006, 272). В. И. Васильев отмечает: «В большинстве случаев они осуществляются в единстве, т. е. как право и одновременно как обязанность. Вместе с тем (и это вытекает из содержания ряда статей Закона № 131-ФЗ) права и обязанности субъектов местного самоуправления могут не совпадать и реализовываться в качестве отдельных элементов их юрисдикции» (Васильев 2013, 53).

Полномочия, осуществляемые органами и должностными лицами местного самоуправления, можно классифицировать в зависимости от сфер, в пределах которых осуществляются указанные полномочия, а также степени их обязательности (Дитятковский 2007, 88). В связи с этим Т. М. Бялкина (Бялкина 2006, 277–278), С. Б. Нанба (Нанба 2010), Е. В. Белоусова (Белоусова 2013) и другие авторы подразделяют полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления на три группы:

- полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, или так называемые собственные обязательные полномочия

органов местного самоуправления, которые признаются за ними государством и которые органы местного самоуправления обязаны осуществлять (ст. 17 Закона № 131, отраслевые федеральные законы);

- отдельные государственные полномочия, которыми органы местного самоуправления наделены либо могут наделяться законом, или так называемые переданные обязательные полномочия (ст. 19 Закона № 131, отраслевые федеральные законы);
- полномочия при реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, иные государственные полномочия, в осуществлении которых органы местного самоуправления могут принимать участие без соблюдения процедуры соответствующего наделения, а также полномочия по решению иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ, или так называемые *собственные факультативные полномочия* органов местного самоуправления, которые реализуются указанными органами по своему усмотрению (ст. 14.1, 15.1, 16.1, 20 Закона № 131).

Вместе с тем при реализации права органов местного самоуправления городов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, можно выделить следующие характерные *особенности*.

Во-первых, формулировка ч. 2 ст. 16.1 Закона № 131 предусматривает, что органы местного самоуправления городов вправе решать вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, и участвовать в осуществлении *иных государственных полномочий* (не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона № 131), если это участие предусмотрено федеральными законами. Таким образом, права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, по своей сути являются *производными от отдельных государственных полномочий, не переданных органам местного самоуправления*.

Поэтому возникает разумный вопрос: а можно ли называть *собственными* полномочия при реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения? Ведь на самом деле это изначально государственные полномочия, пусть и не переданные органам местного самоуправления официально.

В связи с этим ч. 4 ст. 20 Закона № 131 предусмотрено, что федеральные законы, закрепляющие право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона № 131, могут содержать положения, предусматривающие:

- порядок согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении указанных полномочий, а также особенности такого участия; согласование подобного участия необходимо в целях обеспечения координации и согласованности действий органов государственной власти, осуществляющих указанные государственные полномочия, и органов местного самоуправления, принимающих участие в осуществлении указанных полномочий. Вместе с тем примеры правового регулирования порядка со-



гласования участия органов местного самоуправления в осуществлении не переданных государственных полномочий в настоящее время в федеральных законах, как правило, отсутствуют; особенности участия органов местного самоуправления в осуществлении не переданных им государственных полномочий предусмотрены отдельными отраслевыми федеральными законами (например, в сфере занятости населения, осуществления нотариальных действий и т. п.);

- возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти указанных полномочий. Следовательно, федеральные законы могут предусматривать принятие иных правовых актов органов государственной власти, определяющих порядок участия органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий. Такими правовыми актами определяется объем конкретных прав органов местного самоуправления по осуществлению не переданного государственного полномочия (Дитятковский 2007, 102–103). Например, в соответствии со ст. 316 Трудового кодекса РФ от 30.12.2001 № 197-ФЗ органы местного самоуправления вправе за счет средств бюджетов муниципальных образований устанавливать более высокие размеры районных коэффициентов для органов местного самоуправления, муниципальных учреждений; субъект РФ при желании предусматривает в нормативном правовом акте предельный размер повышения районного коэффициента, устанавливаемого входящими в состав субъекта РФ муниципальными образованиями (Дитятковский 2007, 102–103).

Во-вторых, полномочия по решению вопросов местного значения и отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления законом, относятся к числу обязательных полномочий, т. е. органы местного самоуправления, как правило, не могут отказаться от их реализации. Напротив, права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, изначально являются *факультативными* и становятся именно полномочиями органов местного самоуправления (т. е. не только правами, но и обязанностями) на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, не сразу, а только при соблюдении определенных условий.

Изначально, эти права должны быть прямо предусмотрены федеральным законом (Законом № 131 или иным отраслевым федеральным законом) как мера возможного поведения органа местного самоуправления. После этого, согласно ч. 4.1 ст. 20 Закона № 131, органы местного самоуправления могут принять участие в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона № 131, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий. И только после принятия указанного решения представительным органом муниципального образования *данное право фактически становится полномочием*, которое соответствующий орган местного самоуправления уже обязан реализовывать.

Поэтому возникает следующий вопрос: а можно ли называть *факультативными* полномочия при реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения? Ведь по сути своей

после принятия решения представительного органа муниципального образования это уже обязательные полномочия, пусть и обозначенные в федеральном законе как право.

В-третьих, при реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, муниципальные образования порой сталкиваются с двумя крайностями.

Первая крайность — это *принуждение со стороны органов государственной власти* в части реализации указанных прав, когда органы местного самоуправления не хотят реализовывать право органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, но вынуждены это делать.

В. И. Васильев справедливо указывает: «Конечно, если следовать букве закона, то альтернативные “вопросы” не обязательны для органов местного самоуправления. Это их усмотрение. На практике, однако, дело обстоит иначе. Органы государственной власти нередко “рекомендуют” муниципалитетам “принять к производству” тот или иной вопрос, не входящий в число закрепленных законом вопросов местного значения. И муниципальные органы делают это, поскольку слушание чревато для них осложнениями в деловых отношениях с органами государственной власти. Распространенный способ подключения муниципалитетов к решению таких вопросов — определение их “по соглашению” в качестве участников областных, краевых, республиканских целевых программ» (Васильев 2013, 54).

По нашему мнению, появление в Законе № 131 прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, и механизма участия органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий, не переданных им законом, может иметь определенные негативные последствия, поскольку увеличение числа таких переданных государственных полномочий приводит фактически к возможности органов государственной власти передавать органам местного самоуправления отдельные государственные полномочия без соблюдения процедуры соответствующего наделения и без передачи необходимых для осуществления указанных полномочий материальных ресурсов и финансовых средств. При этом декларативное право органов местного самоуправления осуществлять указанные полномочия под административным нажимом органов государственной власти практически превращается в соответствующую обязанность (Дитятковский 2007, 103);

Вторая крайность заключается в том, что муниципальные образования, напротив, могут столкнуться с *невозможностью реализации прав* органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в силу *установленных ограничений* в федеральном законодательстве при огромном теоретическом желании муниципального образования реализовать указанные права. И тогда право фактически невозможно реализовать.

Так, в соответствии с ч. 5 ст. 20 Закона № 131 органы местного самоуправления вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона № 131, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами. Финансирование данных полномочий не является обязанностью муниципального образования, производится



при наличии возможности и не будет основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы РФ.

В связи с этим п. 3 ст. 136 Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ установлено, что муниципальные образования, в бюджетах которых *доля дотаций* из других бюджетов бюджетной системы РФ и/или налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет *превышала 20 % собственных доходов местного бюджета*, начиная с очередного финансового года *не имеют права* устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления.

Соответственно, органы местного самоуправления, доля межбюджетных трансфертов в общем объеме собственных доходов которых превышает 20 % (а таких в России большинство), вправе устанавливать расходные обязательства исключительно по решению вопросов местного значения и осуществлению переданных им отдельных государственных полномочий и не вправе предусматривать расходы на решение иных вопросов, отнесенных к правам органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, даже если у них будет такое желание.

Кроме того, В. И. Васильев полагает: «Нужны более жесткие правовые гарантии оптимального использования органами местного самоуправления права на решение вопросов, не отнесенных Законом к вопросам местного значения. Такой гарантией, в частности, может быть установление следующего правила: органы местного самоуправления решают вопросы, не отнесенные Законом к вопросам местного значения, если ими успешно решены эти последние и осуществлены переданные им в порядке, установленном ст. 19 Закона № 131-ФЗ, отдельные государственные полномочия. В условиях хронического дефицита местных бюджетов решение вопросов одной группы возможно только за счет решения вопросов другой группы. Когда муниципалитеты начинают заниматься в добровольно-принудительном порядке делами, финансировать которые были не обязаны, это значит, что не будут решены важные в данных условиях дела, связанные с жизненными интересами населения» (Васильев 2013, 55). Мы согласны с указанной точкой зрения.

Наконец, в-четвертых, очень часто органы местного самоуправления при реализации прав на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, *фактически занимаются осуществлением отдельных полномочий по решению вопросов местного значения или осуществлением отдельных государственных полномочий*, переданных им в порядке, установленном ст. 19 Закона № 131.

Если провести детальный анализ и сравнение перечня прав органов местного самоуправления городов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, определенного ст. 16.1 Закона № 131, с перечнем *вопросов местного значения* городов, обозначенным ст. 16 Закона № 131, то можно увидеть достаточно много сходств указанных статей, когда права органов местного самоуправления городов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, входят в более широкие вопросы местного значения аналогичных видов муниципальных

образований. Например, сравним соответствующие права и вопросы местного значения, такие как: 1) создание музеев и создание условий для обеспечения жителей услугами организаций культуры; 2) создание муниципальной пожарной охраны и обеспечение первичных мер пожарной безопасности; 3) оказание содействия развитию физической культуры и спорта для лиц с ограниченными возможностями здоровья и обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта и т. д.

Более того, если раньше судебная практика пресекала принятие законов субъектов РФ о включении прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в полномочия по решению вопросов местного значения или иные обязательные полномочия органов местного самоуправления<sup>2</sup>, теперь сам Закон № 131 разрешает это. Так, в соответствии с его ч. 3 ст. 16 законами субъектов РФ могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств.

Аналогичным образом можно провести детальный анализ и сравнение перечня прав городских органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, определенного ст. 16.1 Закона № 131, с *отдельными видами государственных полномочий*, которыми органы местного самоуправления наделяются законами субъектов РФ. При этом можно также увидеть достаточно много сходств, когда права органов местного самоуправления городов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, рассматриваются органами местного самоуправления как переданные отдельные государственные полномочия.

Например, в Омске органы местного самоуправления реализуют 3 из 16 прав на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, определенных ч. 1 ст. 16.1 Закона № 131, именно как отдельные государственные полномочия, переданные им законами Омской области в порядке, предусмотренном ст. 19 Закона № 131 (участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству; осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев, обитающими на территориях муниципального образования; осуществление мероприятий в сфере профилактики правонарушений, предусмотренных Федеральным законом от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»).

Введение в Законе № 131 термина «права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения», а также частая изменчивость перечня указанных прав неоднократно подвергались критике в науке и практике реализации муниципального права. Так, по мнению С. Б. Нанбы, «не ясен критерий их причисления законодателем к вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения» (Нанба 2010, 45). В. И. Васильев указывает, что «включение этих и других вопросов, в том числе названных в ст. 14.1, 15.1 и 16.1 Закона № 131-ФЗ, в альтернативные сферы и направления деятельности муниципальных органов делает неопределенным функциональное назначение местного самоуправления, размывает рамки ответственности муниципалитетов перед государством и населе-

---

<sup>2</sup> Определение Верховного суда РФ от 04.07.2012 № 88-АПГ12-2.

нием» (Васильев 2013, 54). Комитет по вопросам местного самоуправления Совета Федерации подчеркивает, что подобный подход может рассматриваться в качестве отступления от принципа разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти и легальной возможности расходования средств местных бюджетов не на решение вопросов местного значения, а на вопросы, составляющие предмет ведения государства<sup>3</sup>.

Практика реализации ст. 16.1 Закона № 131 безусловно присутствует в Российской Федерации. Органы местного самоуправления городов реализуют свои права на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в зависимости от своих финансовых и организационных возможностей, а также с учетом исторических и иных местных традиций. Например, в Омске органы местного самоуправления реализуют только 12 из 16 видов прав на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, определенных ч. 1 ст. 16.1 Закона № 131 (не реализуются четыре права: на создание муниципальных образовательных организаций высшего образования; создание муниципальной пожарной охраны; оказание поддержки общественным наблюдательным комиссиям, осуществляющим общественный контроль за обеспечением прав человека и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания; осуществление мероприятий, предусмотренных Федеральным законом от 20.07.2012 № 125-ФЗ «О донорстве крови и ее компонентов»).

### 3. Выводы

На основании изложенного можно сделать выводы о том, что цели введения в федеральное законодательство понятия «права органов местного самоуправления городов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения» до настоящего времени не достигнуты. Вместо уточнения разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления фактически возникла еще большая путаница данного термина с традиционными полномочиями органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и наделением органов местного самоуправления законом отдельными государственными полномочиями (Дитятковский 2007, 95). В связи с этим в литературе высказываются различные точки зрения о перспективах развития данного понятия, вплоть до предложений по исключению его из Закона № 131. По нашему мнению, на основании изучения практики реализации права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в различных субъектах РФ и муниципальных образованиях, в том числе городах, требуется глубокая теоретическая проработка данного понятия и механизма его реализации с последующим изменением Закона № 131.

---

<sup>3</sup> Рекомендации парламентских слушаний Комитета по вопросам местного самоуправления Совета Федерации от 28.02.2007 на тему «Вопросы местного значения в контексте разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также между органами местного самоуправления муниципальных образований разных видов». Дата обращения 4 июля, 2019. <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/29615>.

## Библиография

- Белоусова, Елена В. 2013. «О соотношении категорий «компетенция», «полномочия» и «предметы ведения» в системе местного самоуправления». *Административное и муниципальное право* 2: 124–131.
- Бялкина, Татьяна М. 2006. *Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования*. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета.
- Васильев, Всеволод И. 2013. «О некоторых понятиях муниципального права». *Журнал российского права* 12: 46–56.
- Дитятковский, Михаил Ю. 2007. *Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики*. М.: Юнити-Дана, Закон и право.
- Мадьярова, Анна В. 2019. «Предметы ведения муниципальных образований и полномочия органов местного самоуправления: попытка системного анализа» Дата обращения 4 июля, 2019. <https://yandex.ru/turbo/wiselawyer.ru/s/poleznoe/33505-predmetry-vedeniya-municipalnykh-obrazovaniy-polnomochiya-organov-mestnogo>.
- Намба, Сариа Б. 2010. «О “собственных” полномочиях органов местного самоуправления». *Журнал российского права* 12: 44–49.
- Тихомиров, Юрий А. 2005. *Теория компетенции*. М.: Юстицинформ.

Статья поступила в редакцию 12 августа 2019 г.;  
рекомендована в печать 17 декабря 2020 г.

Контактная информация:

Дитятковский Михаил Юрьевич — д-р юрид. наук, доц.; ditmihur@mail.ru

## The implementation of optional powers of local self-government bodies in cities

*M. Yu. Dityatkovskiy*

Omsk State University named after F.M. Dostoevsky,  
55-A, pr. Mira, Omsk, 644077, Russian Federation

**For citation:** Dityatkovskiy, Mikhail Yu. 2021. “The implementation of optional powers of local self-government bodies in cities”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 1: 99–111. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2021.106> (In Russian)

The article characterizes the problems of implementation in cities of the right of local governments to address issues that are not related to issues of local importance. The topic is insufficiently studied and not well understood. The work attempts to determine the place and right of local governing bodies to address issues not related to local matters, within the competence of local governments, and the author explores the history of the legislative consolidation of the rights of local governments to resolve such issues. Accordingly, on the basis of the Federal Law of October 6, 2003 No. 131 “On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation”, as well as analyzing the work of a number of scholars, the author classifies the powers exercised by the bodies and officials of local self-government depending on the areas within which these powers are exercised. In addition, the article provides a list of features that are characteristic of the right of local governments of cities to resolve issues. The conclusions reached by the author are correlated with the purpose of his research — to understand the legislative consolidation of the concept of “the rights of local governments of cities to solve issues not related to issues of local importance”. A deep theoretical study of this concept and the mechanism of its implementation is required, followed by a change in the above Federal Law.

*Keywords:* local self-government bodies, local self-government rights, optional powers, issues of local significance, powers, competence, local self-government.

## References

- Belousova, Elena V. 2013. "On the relationship between the categories of 'competence', 'powers' and 'subjects of reference' in the system of local self-government". *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo* 2: 124–131. (In Russian)
- Bialkina, Tat'iana M. 2006. *Competence of local self-government: problems of theory and legal regulation*. Voronezh, Voronezhskii gosudarstvennyi universitet Publ. (In Russian)
- Dityatkovskiy, Mikhail Yu. 2007. *Implementation by local governments of separate state powers: problems of municipal legal theory and practice*. Moscow, Iuniti-Dana Publ., Zakon i parvo Publ. (In Russian)
- Mad'iarova, Anna V. 2019. "The subjects of the municipalities and the powers of local authorities: an attempt at system analysis". Accessed July 4, 2019. <https://yandex.ru/turbo/wiselawyer.ru/s/poleznoe/33505-predmety-vedeniya-municipalnykh-obrazovaniy-polnomochiya-organov-mestnogo>. (In Russian)
- Nanba, Saria B. 2010. "On the 'own' powers of local authorities". *Zhurnal rossiiskogo prava* 12: 44–49. (In Russian)
- Tikhomirov, Iurii A. 2005. *Competence Theory*. Moscow, Iustitsinform Publ. (In Russian)
- Vasil'ev, Vsevolod I. 2013. "About some concepts of municipal law". *Zhurnal rossiiskogo prava* 12: 46–56. (In Russian)

Received: August 12, 2019  
Accepted: December 17, 2020

## Author's information:

*Mikhail Yu. Dityatkovskiy* — Dr. Sci. in Law, Assistant Professor; ditmihur@mail.ru