

ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ И ПОЛНОМОЧИЯ ПО ИХ РЕШЕНИЮ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

© 2015 г. Анатолий Николаевич Панфилов¹

Аннотация: в статье с учетом последних изменений в законодательстве исследуются правовые аспекты компетенции органов местного самоуправления в области культуры: определена принадлежность вопросов местного значения к данной сфере общественных отношений с учетом типа муниципального образования, раскрыто их содержание, обозначены проблемы установления полномочий по решению вопросов местного значения, сформулированы предложения по совершенствованию законодательства. Автор затрагивает проблемы отсутствия формально закрепленного объема собственных полномочий органов местного самоуправления в различных областях общественных отношений, несовершенства способов закрепления в отраслевых федеральных законах полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, а также перераспределения полномочий в сфере культуры между муниципальными районами и входящими в их состав поселениями. В работе также нашли отражение результаты изучения практики закрепления законами субъектов Российской Федерации дополнительных вопросов местного значения за сельскими поселениями.

Annotation: the article to reflect the latest changes in the law examines the legal aspects of competence of local governments in the field of culture: defined membership of local issues to the sphere of social relations based on the type of the municipality, revealed the contents of the designated problem-setting powers to address local issues, proposals on improvement of legislation. The author touches upon the problem of lack of formalized volume of your own powers of local governments in various spheres of social relations, ways of imperfection of consolidation in the industry the Federal legal acts of the powers of local governments on issues of local importance, as well as the redistribution of powers in the sphere of culture between municipal districts and their member communities. The work also reflects the results of a study of the practice of fastening the laws of subjects of the Russian Federation additional issues of local importance for rural settlements.

Ключевые слова: культура, вопросы местного значения, полномочия, муниципальные образования, муниципальные районы, сельские поселения, городские округа, органы местного самоуправления, устав муниципального образования, муниципальный правовой акт.

Key words: culture, local issues, full powers, municipalities, municipal districts, rural settlements, urban counties, local governments, the statute of the municipality, municipal legal act.

К концу первого десятилетия XXI в. в России стала выстраиваться система приоритетов, целей и задач современной государственной политики в области культуры. Начало второго десятилетия ознаменовалось принятием ряда важнейших документов, в числе которых – Основы государственной культурной политики, утвержденные Указом Президента РФ от 24 декабря 2014 г. № 808². Этот документ, принятый в Год культуры, определен как базовый для разработки и модернизации законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих процессы культурного развития в стране. С его изданием государство впервые возвело культуру в ранг нацио-

нальных приоритетов и признало ее важнейшим фактором роста качества жизни и гармонизации общественных отношений, залогом динамичного социально-экономического развития, гарантом сохранения единого культурного пространства и территориальной целостности России.

В России исторически значительную роль в развитии культуры и формировании культурной политики играет государство. При этом в научной и учебной литературе достаточно слабо просматривается участие в культурных процессах органов местного самоуправления. В этой связи определение объема компетенции местного самоуправления в данной области общественных отношений представляет как научный, так и практический интерес.

Сферы деятельности и полномочия органов местного самоуправления определены Конституцией РФ, федеральными законами, законами

¹ Заместитель председателя Комитета по охране и использованию объектов историко-культурного наследия Тюменской области, кандидат юридических наук (E-mail: panfilov-84@mail.ru).

² См.: Собрание законодательства РФ. 2014. № 52 (Ч. I). Ст. 7753.

субъектов Федерации, уставами муниципальных образований. Статья 130 Основного Закона закрепляет положение, согласно которому местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Перечень вопросов местного значения установлен в отношении каждого типа муниципального образования Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) и не может быть изменен иначе как путем внесения в него изменений и дополнений, за исключением случаев, установленных ч. 3 и ч. 4 ст. 14, ч. 3 ст. 16, ч. 2 ст. 16.2 данного Закона³.

В соответствии с ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ *к вопросам местного значения городского поселения в сфере культуры относятся:*

создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов (п. 7.2);

организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения (п. 11);

создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры (п. 12);

сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения (п. 13);

³ Части 3, 4 ст. 14, ч. 3 ст. 16 и ст. 16.2 введены Федеральным законом «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // СПС «Консультант Плюс: Российское законодательство» (Версия Проф) (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ).

создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении (п. 13.1);

формирование архивных фондов поселения (п. 17).

Согласно ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ *к вопросам местного значения сельского поселения в сфере культуры относятся:*

создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры (п. 12);

формирование архивных фондов поселения (п. 17).

Кроме того, установлено, что законами субъекта Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться другие вопросы из числа предусмотренных ч. 1 ст. 14 вопросов местного значения городских поселений. Таким образом, дополнение минимального гарантированного Федерального законом № 131-ФЗ перечня вопросов местного значения сельских поселений иными вопросами находится в исключительном ведении субъектов Федерации.

Как же реализуется данное полномочие в регионах? Прежде всего следует отметить, что в связи с расширением полномочий субъектов Федерации в сфере местного самоуправления Минрегионом России в 2014 г. разработаны Методические рекомендации по подготовке нормативных правовых актов субъектов Федерации, направленных на реализацию положений Федерального закона № 136-ФЗ. К основным рекомендациям указанного ведомства можно отнести:

1) закон субъекта Федерации о закреплении за сельскими поселениями отдельных вопросов местного значения может распространяться на всю территорию субъекта Федерации либо на отдельные (поименованные в законе) муниципальные районы и (или) сельские поселения;

2) перечень вопросов местного значения, закрепляемых за сельскими поселениями, может быть единым для всех сельских поселений либо дифференцированным;

3) законы субъектов Федерации о закреплении за сельскими поселениями дополнительных вопросов местного значения рекомендуется принимать с учетом финансовых возможностей сельских поселений и вводить в действие с очередного финансового года.

На сегодняшний день к решению данного вопроса в субъектах Федерации подошли по-разному.

Преимущественно дополнительные вопросы местного значения закрепляются законами за сельскими поселениями, расположенными на всей территории субъекта Федерации. Исключением является Закон Тюменской области «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями Тюменской области»⁴. Он вступил в силу с 1 января 2015 г. и закрепил 15 дополнительных вопросов местного значения только лишь за сельскими поселениями Тюменского муниципального района. При этом в их числе значатся два вопроса местного значения, имеющих отношение к сфере культуры:

создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении.

Согласно ч. 1.1 ст. 5 Устава муниципального образования Тюменский муниципальный район от 29 марта 2013 г.⁵ (ч. 1.1 введена решением Думы Тюменского муниципального района от 29 декабря 2014 г. № 686) органы местного самоуправления муниципального района осуществляют на территориях сельских поселений решение следующих вопросов местного значения в сфере культуры, не закрепленных за сельскими поселениями:

организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;

сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения.

Заслуживает внимания тот факт, что, несмотря на принятие Федерального закона № 136-ФЗ, который помимо прочих задач был призван решить проблему перегрузки сельских поселений вопросами местного значения, законами субъектов Федерации за сельскими поселениями дополнительно закрепляется достаточно большой объем этих самых вопросов. Так, например, из 29 рассмотренных нами законодательных актов субъектов Федерации подавляющее большинство (20 актов) закрепляют за сельскими поселениями от 15 до 28 вопросов местного значения. Рекордсменами в этом отношении можно назвать Самарскую, Мурманскую, Амурскую области и Краснодарский край. Наименьшее количество вопросов местного значения закреплено за сельскими поселениями Кемеровской и Псковской областей (по три вопроса)⁶.

Наибольший интерес представляет складывающаяся в регионах законодательная практика перераспределения вопросов местного значения в области культуры между муниципальными районами и поселениями. Федеральный закон № 136-ФЗ оставил за сельскими поселениями минимальный перечень вопросов местного значения, состоящий из 13 пунктов, два из которых относятся к сфере культуры. Анализ законов субъектов Федерации о закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями показал, что 23 нормативных правовых акта из 29 (79.3%) возлагают на органы местного самоуправления данных муниципальных образований ответственность за решение дополнительных вопросов местного значения в области культуры. Из них в 15 актах речь идет о закреплении за сельскими поселениями четырех вопросов местного значения, в трех актах – трех, в четырех актах – двух и в одном акте – одного вопроса местного значения. В шести субъектах Федерации на уровень сельских поселений не был передан ни один из дополнительных вопросов в сфере культуры.

В соответствии с ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ *к вопросам местного значения муниципального района в сфере культуры относятся:*

разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории му-

⁶ См.: Закон Кемеровской области «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями» от 17 ноября 2014 г. // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. 2014. 24 нояб.

⁴ См.: Тюменская область сегодня. 2014. 31 дек.

⁵ См.: Красное знамя. 2013. 14 мая.

ниципального района, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов (п. 6.2);

формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений (п. 16);

организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов (п. 19);

создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры (п. 19.1);

создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района (п. 19.2).

В ч. 4 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ также установлено, что иные вопросы местного значения, предусмотренные ч. 1 данной статьи для городских поселений, не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений, на территориях последних решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов. Из этого следует, что, если законами субъектов Федерации согласно ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ не установлено иное, на органы местного самоуправления муниципальных районов возлагается решение следующих вопросов местного значения:

создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов (п. 7.2 ч. 1 ст. 14);

организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения (п. 11 ч. 1 ст. 14);

сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения (п. 13 ч. 1 ст. 14);

создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении (п. 13.1 ч. 1 ст. 14).

Кроме того, с 1 января 2016 г. перечень вопросов местного значения муниципального района в ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ будет дополнен вопросом: «сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального района, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального района»⁷.

Согласно ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ *к вопросам местного значения городского округа в сфере культуры относятся:*

разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории городского округа, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов (п. 7.2);

организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек городского округа (п. 16);

создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры (п. 17);

создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе (п. 17.1);

сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа (п. 18);

⁷ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 22 октября 2014 г. // Росс. газ. 2014. 24 окт.

формирование и содержание муниципального архива (п. 22).

На основании ч. 3 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъектов Федерации могут быть установлены дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением, содержащие культурные аспекты, при условии передачи необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств.

В соответствии с ч. 1 ст. 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ *к вопросам местного значения внутригородского района в сфере культуры относятся:*

создание условий для организации досуга и обеспечения жителей внутригородского района услугами организаций культуры (п. 6);

формирование и содержание архива внутригородского района (п. 9).

Вместе с тем ч. 2 ст. 16.2 предусмотрено, что законам субъекта Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением и принятым в соответствии с ними уставом внутригородского района за внутригородскими районами могут закрепляться также иные вопросы из числа установленных согласно данному Закону вопросов местного значения городских округов. Необходимо подчеркнуть, что до вступления в силу Федерального закона № 136-ФЗ субъекты Федерации были лишены права закреплять за муниципальными образованиями вопросы местного значения и полномочия по их решению⁸. Такое положение дел было обусловлено следующими правовыми новациями первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ:

полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, указанных в ст. 14-16 Федерального закона № 131-ФЗ, могут устанавливаться федеральными законами и уставами муниципальных образований (ч. 1.1 ст. 17);

перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе, как путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон № 131-ФЗ (ч. 1 ст. 18).

Такие ограничения регионального законодателя являлись, с нашей точки зрения, оправданными, поскольку объем закрепляемых за местными органами публичной власти полномочий, необхо-

димых для решения вопросов местного значения, и перечни самих вопросов местного значения не должны разниться в субъектах Федерации применительно к одному и тому же типу муниципального образования. В настоящее время ч. 1.1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона № 136-ФЗ) допускает возможность установления полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения законами субъектов Федерации в случае, предусмотренном ч. 3 ст. 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ. Более того, ч. 1.2 этой же статьи установлено, что законами субъектов Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Федерации. При этом не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также полномочий, предусмотренных п. 1, 2, 7, 8 ч. 1 ст. 17 и ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ.

Одной из наиболее сложных проблем в науке конституционного и муниципального права является проблема установления собственных полномочий органов местного самоуправления⁹. Это касается и полномочий в сфере культуры.

К собственным полномочиям органов местного самоуправления мы относим в первую очередь полномочия, сформулированные в ст. 130-132 Конституции РФ, связанные с решением вопросов местного значения (вытекающие из вопросов местного значения) в ст. 14-16, 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ, а также перечисленные в ст. 17 указанного Закона.

Отметим, что в ч. 1 ст. 17 закреплён перечень полномочий, необходимых органам местного самоуправления для решения вопросов местного значения. Перечень является открытым и постоянно дополняется новыми полномочиями. К числу универсальных полномочий, которые необходимы для реализации культурной политики в муниципальных образованиях, относятся:

⁸ См.: Панфилов А.Н. Полномочия органов местного самоуправления в области охраны объектов культурного наследия: проблемы правового регулирования и реализации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2011. С. 18, 19.

⁹ Подробнее см.: Нанба С.Б. О "собственных" полномочиях органов местного самоуправления // Журнал рос. права. 2010. № 12. С. 44-49; Чеботарев Г.Н., Панфилов А.Н. Компетенция местного самоуправления. Тюмень, 2012. С. 83-93.

издание муниципальных правовых актов;

создание муниципальных предприятий и учреждений;

осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями;

осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд;

установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями;

принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования;

учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации.

Между тем, как уже отмечалось, полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, перечисленных в ст. 14-16 Федерального закона № 131-ФЗ, могут устанавливаться федеральными законами и уставами муниципальных образований.

Кроме того, теперь полномочия органов местного самоуправления по решению указанных вопросов местного значения могут устанавливаться законом субъекта Федерации в случае, предусмотренном ч. 3 ст. 16.2 вышеназванного Закона. Однако в ч. 3 речь идет не об установлении полномочий муниципальных органов, а о разграничении законом субъекта Федерации полномочий между органами местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органами местного самоуправления внутригородских районов. Видимо, следует понимать данную новеллу прежде всего как предоставление региональному законодателю возможности перераспределения полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления определенных типов муниципальных образований. Как верно указывает В.И. Васильев, “субъекты Федерации получили правовые возможности

приспосабливать, по сути, каждый муниципалитет к условиям его деятельности, хотя и на основе федерального законодательства”¹⁰.

Возвращаясь к ч. 1.1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, подчеркнем следующую особенность закрепленного в ней положения:

во-первых, полномочия по решению вопросов местного значения могут устанавливаться федеральными законами и уставами муниципальных образований;

во-вторых, установление таких полномочий является правом, но не обязанностью федерального законодателя и органов местного самоуправления.

Использование в формулировке правовой нормы слова “могут” говорит о ее диспозитивности¹¹. Следовательно, решение этого вопроса передано на усмотрение федерального законодателя и органов местного самоуправления. С точки зрения В.И. Васильева, такая формулировка отнюдь не способствует четкой и эффективной организации муниципальной власти¹². Ввиду этого думается, что данное положение нуждается в корректировке.

Прежде всего необходимо подчеркнуть, что установление полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения должно быть обязательным. И это – главное. Обязательности можно добиться путем замены в ч. 1.1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ слов “могут устанавливаться” словом “устанавливаются”.

Представляется также очевидным установление муниципальных полномочий главным образом в федеральных законах. В этой связи заслуживает внимания идея кодификации “предметов ведения и полномочий местного самоуправления”¹³. По мнению Т.М. Бялкиной, “в силу значительного объема полномочий субъектов местного самоуправления необходимо их распределение по раз-

¹⁰ Васильев В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал рос. права. 2014. № 11. С. 51–59.

¹¹ См.: Панфилов А.Н. Указ. соч. С. 13; Чеботарев Г.Н., Панфилов А.Н. Указ. соч. С. 83, 84; Васильев В.И. О некоторых понятиях муниципального права // Журнал рос. права. 2013. № 12. С. 46–56.

¹² См.: Васильев В.И. О некоторых понятиях муниципального права.

¹³ См., например: Пылин В.В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления // Гос. и право. 1999. № 9. С. 15; Шевчик Н.А. Государственная власть и местное самоуправление. Правовые проблемы взаимодействия. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2001. С. 18.

личным предметам ведения в специальном нормативном правовом акте”¹⁴.

Применительно к сфере культуры можно согласиться с точкой зрения Е.Л. Игнатъевой о максимально полном раскрытии содержания соответствующих расходных обязательств органов местного самоуправления в Основах законодательства Российской Федерации о культуре¹⁵ (далее – Основы).

Однако бесспорным представляется закрепление собственных полномочий органов местного самоуправления в отраслевых федеральных законах. Конечно же, здесь имеются свои трудности. Так, исследователи не без оснований констатируют неудовлетворительное состояние отраслевого федерального законодательства, призванного кроме прочего определять муниципальные полномочия в соответствующих отраслях¹⁶. Современная практика издания отраслевых федеральных законов наглядно демонстрирует, что федеральный законодатель не стремится к установлению подробного перечня полномочий органов местного самоуправления по каждому из вопросов местного значения¹⁷.

О необходимости закрепления конкретных полномочий органов местного самоуправления в специальных отраслевых законах пишут А.Н. Широков и С.Н. Юркова. Ученые сделали весьма важное наблюдение: «В большинстве “отраслевых” законов в точности воспроизводятся формулировки вопросов местного значения, и они же статуются как полномочия органов местного самоуправления»¹⁸. В.В. Невинский и О.Л. Казанцева отмечают, что “государство, устанавливая обязанности органов местного

самоуправления по решению вопросов местного значения, не наделяет их необходимыми полномочиями”¹⁹. М.В. Глигич-Золотарева считает, что существующие способы закрепления за субъектами Федерации и за муниципалитетами полномочий, когда последние закрепляются не единым списком, а “разбросаны” по всему тексту закона, либо когда список полномочий имеется, но кроме него в тексте закона имеются и отдельные полномочия, не входящие в список, затрудняют инвентаризацию полномочий²⁰.

Подобная ситуация сложилась и в сфере культуры. В ст. 40 Основ в отношении каждого типа муниципального образования указан свой перечень вопросов местного значения, идентичных вопросам, приведенным в ст. 14-16 Федерального закона № 131-ФЗ и статуюемым как полномочия органов местного самоуправления в области культуры²¹. Однако, в отличие от Федерального закона № 131-ФЗ, в ст. 40 Основ к полномочиям органов местного самоуправления не отнесены вопросы формирования и содержания муниципальных архивов. При этом архивное дело относится к культурной деятельности (ст. 4 Основ).

В законодательных актах, регулирующих отдельные сегменты общественных отношений в сфере культуры, полномочия муниципальных органов в необходимой мере также не формализованы. Кроме того, исследователи совершенно справедливо указывают на расплывчатость формулировок полномочий в области культуры на региональном и муниципальном уровнях²². Речь идет об использовании в формулировках вопросов местного значения понятий “создание условий”, “участие”, “организация” и др., которые в отраслевом законодательстве трансформируются в полномочия органов местного самоуправления. Как весьма точно заметил А.А. Джагарян, через понятие “участие” определяется предмет ведения по сохранению, возрождению и развитию народ-

¹⁴ Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2007. С. 32; Её же. О современных тенденциях развития правовой основы местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Воронежского гос. ун-та. 2008. № 1 (4). С. 10.

¹⁵ См.: Игнатъева Е.Л. Проблемы и перспективы развития сферы культуры в контексте реформ // Культура России. 2000-е годы. СПб., 2012. С. 52.

¹⁶ См.: Васильев В.И. О некоторых понятиях муниципально-го права.

¹⁷ См.: Хабриева Т.Я. Муниципальная реформа в правовом измерении // Журнал рос. права. 2008. № 3. С. 12; Гладун Е.Ф. Законодательно установленные полномочия органов местного самоуправления в сфере лесопользования и проблемы их реализации // Вестник ТюмГУ. 2009. № 2. С. 115–119.

¹⁸ Широков А.Н., Юркова С.Н. Местное самоуправление в современной России: концептуальные основы, законодательное регулирование и практическая реализация. М., 2009. С. 33.

¹⁹ Невинский В.В., Казанцева О.Л. Местное самоуправление в России: проблемы и перспективы правового регулирования // Росс. юстиция. 2010. № 11. С. 7.

²⁰ См.: Глигич-Золотарева М.В. Конституционно-правовые основы российского федерализма: проблемы теории, методологии и практики. Дисс. ... доктора юрид. наук. Тюмень, 2009. С. 381.

²¹ Дублирование в отраслевых законодательных актах вопросов местного значения нередко рассматривается в юридической литературе как недостаток (см., например: Ивлиев Г.П. Культурная политика и развитие законодательства о культуре в Российской Федерации: статьи и выступления. М., 2012. С. 27).

²² См.: Игнатъева Е.Л. К вопросу об уточнении полномочий органов власти в области культуры // Справочник руководителя учреждения культуры. 2011. № 7. С. 5–14.

ных художественных промыслов, но ни из Федерального закона № 131-ФЗ, ни из специального закона невозможно уяснить, насколько обязательно такое участие, и в каких формах и объемах оно происходит²³.

Затрагивая проблему установления собственных полномочий органов местного самоуправления, нельзя обойти стороной и вопрос их закрепления в уставах муниципальных образований.

По нашим наблюдениям, уставы муниципальных образований за редким исключением не фиксируют полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения²⁴. К такому же выводу пришли и другие исследователи. Так, А.С. Демакова в числе проблем правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья в уставах муниципальных образований указывает на воспроизведение в них вопроса местного значения и отсутствие полномочий по его решению²⁵.

Представляется, что причиной такого положения дел является диспозитивность формулировки ч. 1.1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ. В то же время закрепление собственных полномочий органов местного самоуправления в муниципальном правовом акте высшей юридической силы вряд ли можно считать практичным. Известно, что полномочия субъектов публичной власти весьма нестабильны, они являются самой подвижной частью компетенции. Соответственно, частые изменения устава муниципального образования не могут не сказаться на его стабильности. К тому же в муниципалитетах сложилась практика установления полномочий органов местного самоуправления в муниципальных правовых актах, не являющихся уставами муниципальных образований. В области культуры это довольно большой массив муниципальных правовых актов, изданных по отдельным направлениям культурной деятельности.

Пожалуй, следует отказаться от указания в ч. 1.1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ на возможность установления полномочий по решению вопросов местного значения в уставах

муниципальных образований. Вполне очевидно, что право одностороннего установления в главном муниципальном правовом акте полномочий в сферах деятельности, которые являются общими и для государства, и для местного самоуправления, содержит в себе конфликт интересов субъектов публичной власти. На практике эта ситуация приводит к дублированию полномочий, возникновению правовых коллизий. В этом отношении нам кажется уязвимой позиция, согласно которой установленные федеральным законодателем муниципальные полномочия “могут нуждаться в детализации, конкретизации, а иногда и корректировке на местном уровне публичной власти”²⁶. Другое дело, если установление полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в муниципальных правовых актах имеет временный характер – до издания соответствующего федерального закона или внесения в него изменений. Применительно к сфере культуры подобная мысль высказана Е.Л. Игнатьевой²⁷.

Идея установления собственных полномочий органов местного самоуправления прежде всего в федеральных законах находит подтверждение в ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления, определившей, что основные полномочия органов местного самоуправления должны устанавливаться Конституцией или законом. Думаем, ни у кого не возникнет сомнения в том, что полномочия по решению вопросов местного значения не могут не являться основными.

Помимо полномочий по решению вопросов местного значения в компетенцию местного самоуправления входят права на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. Их условно можно отнести к группе так называемых факультативных полномочий. Однако, в отличие от полномочий, их реализация не является обязательной.

На основании ст. 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов вправе создавать соответствующие муниципальные музеи. Между тем реализация этого права возможна лишь при соответствующем состоянии местного бюджета²⁸. Поскольку подавляющее большинство бюджетов муниципальных образований являются дотационными и

²³ См.: Джагарян А.А. Разграничение полномочий и взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в социальной сфере: состояние и проблемы совершенствования // Проблемы права. 2012. № 4 (35). С. 58.

²⁴ См.: Панфилов А.Н. Указ. соч. С. 21.

²⁵ См.: Демакова А.С. Полномочия органов местного самоуправления в уставах муниципальных образований // Вестник Челябинского гос. ун-та. Экономика. Вып. 40. 2014. № 20 (349). С. 9.

²⁶ Там же. С. 10.

²⁷ См.: Игнатьева Е.Л. Проблемы и перспективы развития сферы культуры в контексте реформ. С. 52.

²⁸ См.: Игнатьева Е.Л. К вопросу об уточнении полномочий органов власти в области культуры. С. 5–14.

формируются преимущественно за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов Федерации, специалистами был высказан ряд предложений по организации музейного дела в муниципальных образованиях:

создание муниципальных музеев должно быть предусмотрено не в правах органов местного самоуправления, а в перечнях вопросов местного значения;

право на создание муниципальных музеев необходимо закрепить в качестве полномочия за субъектами Федерации.

Как полагает Е.Л. Игнатьева, второй путь представляется менее приемлемым с учетом состояния бюджетов субъектов Федерации и позиции региональных властей по данному вопросу²⁹.

В Российской Федерации поддержка музея как социального института, ответственного за сохранение наследия, есть обязанность государства. Общее число государственных музеев на 31 декабря 2013 г., по данным ФГУП «ГИВЦ Минкультуры России» (далее – ГИВЦ), составило 2730. Государственная сеть музеев Российской Федерации складывается из трех основных групп: музеи, находящиеся в ведении Минкультуры России, региональные музеи и ведомственные музеи. Большинство музеев находится в ведении субъектов Федерации и муниципальных образований (на 31 декабря 2013 г. – 2506 музеев вместе с филиалами). Среди них музеи исторического, художественного, естественнонаучного, научно-технического и комплексного профиля. Наибольшую группу этих музеев составляют краеведческие музеи, работающие с природным и культурным наследием различных по масштабу территорий. В фондах краеведческих музеев численно преобладают типовые предметы археологии, нумизматики и этнографии, однако основной интерес представляют коллекции, раскрывающие своеобразие истории, культуры, природы того или иного региона, в том числе содержащие уникальные памятники³⁰.

Особенности создания и правовое положение музеев в Российской Федерации регулируются Федеральным законом «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» от 26 мая 1996 г. В нем под музеем понимается некоммерческое учреждение культуры, созданное собственником для хранения, изучения и публичного представления музейных предме-

тов и музейных коллекций, а также для достижения иных целей, определенных данным Законом. В настоящее время музеи занимают особое место в общественной жизни государства, являясь одним из самых доступных и демократичных видов учреждений культуры, совмещая в себе многообразные функции: научного и просветительского центра, образовательного учреждения, центра организации досуга и места проведения различного рода общественных мероприятий³¹.

Вышеуказанный Федеральный закон не содержит каких-либо полномочий органов местного самоуправления в области музейного дела. Только лишь в ст. 24 законодательного акта упоминается, что органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут оказывать поддержку негосударственной части Музейного фонда и негосударственным музеям в Российской Федерации в различных формах. Однако приведенные в этой же статье формы поддержки вряд ли имеют отношение к местному самоуправлению.

Таким образом, можно говорить о неполном правовом регулировании полномочий органов местного самоуправления в области музейного дела на федеральном уровне. Фактически право на создание муниципальных музеев означает, что муниципальное образование в лице соответствующего органа местного самоуправления вправе выступить учредителем музея, а также осуществлять функции и права учредителя в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г.

Думается, заслуживает поддержки идея формулирования данного факультативного «полномочия» по аналогии с полномочием субъектов Федерации, закрепленным в п.п. 17 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³². Кроме того, ему необходимо придать характер обязательности, включив в перечни вопросов местного значения городских поселений, муниципальных районов и городских округов. Как бы то ни было, на практике органы местного самоуправления учреждают муниципальные музеи, утверждают соответствующие муниципальные программы, издают положения об организации в муниципаль-

²⁹ См.: там же.

³⁰ См.: Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2013 году // <http://mkrf.ru/report/gosoklad> (Дата обращения: 28.10.2014 г.).

³¹ См.: Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы» от 27 декабря 2012 г.

³² Игнатьева Е.Л. К вопросу об уточнении полномочий органов власти в области культуры.

ных образованиях музейного дела³³. Иными словами, де-факто органы местного самоуправления обеспечивают поддержку муниципальных музеев в силу возможности местных бюджетов.

В последние годы широкое распространение получила практика перераспределения полномочий в сфере культуры между муниципальными районами и входящими в их состав поселениями путем заключения соглашений. При этом зачастую поселения делегируют муниципальному району не полномочия, а вопросы местного значения, что не соответствует положению ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ. Так, в решении Совета депутатов Зарайского муниципального района Московской области «О муниципальной целевой программе “Развитие культуры Зарайского муниципального района на период 2011–2014 гг.”» от 8 декабря 2011 г. отмечается, что все сельские поселения на территории Зарайского муниципального района передали полномочия в сфере культуры на уровень района.

В этой связи выглядит по меньшей мере странным закрепление законами субъектов Федерации за органами местного самоуправления сельских поселений вопросов местного значения в сфере культуры, которые повсеместно включаются в предмет указанных соглашений. При этом это делается вопреки смыслу Федерального закона № 136-ФЗ.

Например, Законом Ярославской области “О вопросах местного значения сельских посе-

лений на территории Ярославской области” от 30 июня 2014 г. установлен дополнительный перечень вопросов местного значения для сельских поселений, состоящий из 11 пунктов. В данный перечень включены “организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения”. В то же время в соответствии с соглашением, заключенным между Тихменевским сельским поселением и Рыбинским муниципальным районом (Ярославская область), указанный вопрос местного значения в сфере культуры передан Тихменевским сельским поселением Рыбинскому муниципальному району для осуществления в 2015 г.³⁴ Подобные соглашения заключены в декабре 2014 г. и с рядом других сельских поселений, входящих в состав Рыбинского муниципального района.

Очевидно, что региональный законодатель должен учитывать смысловое содержание федерального нормативного правового акта. Как уже отмечалось, к числу основных идей Федерального закона № 136-ФЗ относится решение проблемы перегрузки сельских поселений вопросами местного значения. Это, в свою очередь, приведет к прекращению массового перераспределения вопросов местного значения между муниципальными районами и входящими в их состав сельскими поселениями.

³³ См., например: постановление Администрации Бикинского муниципального района “Об утверждении Положения об организации музейного дела в Бикинском муниципальном районе” от 30 июня 2011 г. // Приложение к газете “Бикинский вестник”. 2011. 14 июля.

³⁴ См.: Решение муниципального Совета Рыбинского муниципального района “О соглашении о передаче осуществления полномочий по решению вопросов местного значения Тихменевского сельского поселения и Рыбинского муниципального района в 2015 году” от 25 декабря 2014 г. // Официальный вестник (Приложение к газете “Новая жизнь”). 2014. 29 дек.