

**О КОЛЛИЗИЯХ В РЕГУЛИРОВАНИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ
ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

© 2017

Н.В. Власова, аспирант*Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)*

Ключевые слова: коллизии; органы местного самоуправления; государственные и муниципальные услуги; коррупциогенные факторы.

Аннотация: В статье рассматривается пример коллизии в федеральных законах, регулирующих отношения по предоставлению услуг органами местного самоуправления в рамках их полномочий.

Чаще всего в юридической литературе коллизии норм права рассматриваются как противоречие друг другу (столкновение) двух или более формально действующих норм права, регулирующих одни и те же общественные отношения. Для коллизий в законодательстве характерно существование различных норм для разрешения конкретной ситуации, но с противоречивым содержанием. Анализируя работы в рассматриваемой области, спорен вывод о едином определении коллизий норм права.

Так, профессор А.Ф. Черданцев характеризует коллизии норм права как различие в содержании двух норм права, распространяющихся на одни и те же фактические ситуации.

По мнению М.А. Власенко, коллизии норм есть отношение между нормами, выступающее в форме различия или противоречия при регулировании одного фактического отношения.

Из сказанного вытекает, что коллизии норм права могут проявляться в форме противоречия содержания норм права, противоборствуя друг другу, либо в форме различия в содержании норм, регулирующих одни и те же общественные отношения [1, с. 5].

В целом можно говорить о том, что возникающие на практике негативные последствия юридических коллизий неизбежно повлекли необходимость правового закрепления их исключения.

Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 18.07.2015 № 732 [2] были внесены изменения в Методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 [3].

Согласно данным изменениям, к коррупциогенным факторам, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, были отнесены нормативные коллизии – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае [2].

Указанное, безусловно, является положительным движением на пути к совершенствованию действующего законодательства.

Конституция Российской Федерации и Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) закрепили особый статус местного самоуправления.

Так, статьей 12 Конституции Российской Федерации установлено, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [4].

Однако, например, часть 4 статьи 7 Федерального закона № 131-ФЗ определила, что муниципальные

правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, названному Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации [5].

Таким образом, обладая самостоятельностью, органы местного самоуправления вместе с тем не должны преступать рамки, законодательно установленные им органами государственной власти.

При этом наличие коллизий в нормативных правовых актах Российской Федерации, субъектах Российской Федерации, которые подлежат применению органами местного самоуправления, создает практические проблемы, не поддающиеся решению в одностороннем порядке органами местного самоуправления, в связи с отсутствием на то у них полномочий.

Рассмотрим следующий пример.

Часть 1 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ относит к отдельным государственным полномочиям, передаваемым для осуществления органами местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным данным Федеральным законом к вопросам местного значения.

Статья 19 Федерального закона 131-ФЗ определяет порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями [5].

Так, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации – законами субъектов Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается (часть 2 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ).

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов (часть 5 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ).

При этом Федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

3) способ (методику) расчета нормативов для опре-

деления общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий [5].

Таким образом, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется в установленном порядке, оно сопровождается принятием Федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, в том числе в соответствии с которым местному бюджету предоставляются субвенции из соответствующего бюджета с целью финансового обеспечения исполнения данных полномочий.

В соответствии с частью 5 статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ 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 статьей 19 указанного Федерального закона, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами.

При этом органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право [5].

Статьей 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в частности, определены понятия:

- государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (государственная услуга), – деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (органы, предоставляющие государственные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и

нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги;

- муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления (муниципальная услуга), – деятельность по реализации функций органа местного самоуправления (далее – орган, предоставляющий муниципальные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и уставами муниципальных образований [6].

Таким образом, в понятие государственной услуги не включена деятельность по реализации функций органа местного самоуправления при осуществлении государственных полномочий, не переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, т. е. не в соответствии со статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод о том, что деятельность по реализации функций органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, не переданных в соответствии со статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ (федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации), не относится к понятию «государственная услуга».

Вместе с тем указанную деятельность также нельзя отнести к понятию «муниципальная услуга», учитывая, что ею признается деятельность по реализации функций органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Как указывалось выше, в связи с отсутствием полномочий органы местного самоуправления не вправе в одностороннем порядке решать проблему исключения коллизий в нормативных правовых актах Российской Федерации, субъектах Российской Федерации, которые подлежат применению органами местного самоуправления.

Вместе с тем, понимая необходимость регулирования такого рода спорных отношений, органами местного самоуправления принимаются акты, направленные на данные цели, в рамках их полномочий.

Так, в городском округе Тольятти сформирован и утвержден уникальный в своем роде перечень услуг, предоставляемых в рамках осуществления государственных полномочий, не переданных органам местного самоуправления городского округа Тольятти в установленном законом порядке [7].

В целом отнесение нормативных коллизий к коррупциогенным факторам, с одной стороны, является антикоррупционной мерой, с другой стороны, также должно способствовать выявлению и устранению противоречий между уже установленными нормами. При этом непосредственно устранение коллизий находится в прямой логической связи с изменением действующего законодательства.

Справедливости ради необходимо отметить, что законодатель всегда придерживался пути исключения коллизий норм права.

Так, еще пунктом 17 Методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти, утвержденных приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 10.01.2001 № 3, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации от 10.01.2001 № 51, установлена последовательность конструирования нормативного содержания законопроекта.

В соответствии с пунктом 20 указанных Методических правил содержание правовых норм должно быть

логически последовательным и содержательно определенным, не допускающим различного понимания и толкования. Следует правильно использовать официально установленные наименования, общеизвестные термины, не перегружать текст специальными, узкопрофессиональными терминами, а также иностранной терминологией [8].

Также, например, подпункт 25.13.1 пункта 25.13 Методических рекомендаций по разработке и подготовке к принятию проектов технических регламентов, утвержденных приказом Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации от 12.04.2006 № 78, устанавливает, что под определением термина следует понимать описание вводимого им слова с помощью более широкого (родового) понятия и других известных словосочетаний (межвидовых отличий) таким образом, чтобы исключались логический круг, тавтология и отрицательные признаки.

В соответствии с правилами законодательной техники в федеральном законе должны содержаться определения только терминов, которые используются в законе и не определены действующим законодательством.

Не должны определяться термины, которые непосредственно не относятся к данному проекту или являются общераспространенными в той или иной области технического (или научно-технического) знания.

При определении терминов не могут быть использованы тождественные термины, имеющие различное содержание.

При определении терминов должны использоваться термины либо уже определенные действующим законодательством, самим регламентом, либо содержание которых устоялось в правоприменительной практике.

Определение термина должно исключать его неодинаковую трактовку и обеспечивать возможность однозначной идентификации термина в рамках соответствующей системы понятий [9].

Кроме того, еще первая редакция Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, относилась к юридико-лингвистическую неопределенность (употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера) к коррупциогенным факторам, содержащим неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям [3].

Необходимо признать, что появление коллизий в отдельных случаях обусловлено объективными факторами, однако, обоснована позиция, призывающая законодателя стремиться к исключению даже возможности их появления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гущина Н.А. Коллизии общих и специальных норм права равной юридической силы // Современное право. 2016. № 5. С. 5–8.
2. О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы: постановление Правительства Российской Федерации от 18.07.2015 № 732 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 30. Ст. 4604.
3. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96: ред. от 18.07.2015 // Российская газета. 2010. № 46 (март).
4. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ: ред. от 03.04.2017 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
6. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ: ред. от 28.12.2016 // Российская газета. 2010. № 168 (июль).
7. Об утверждении Перечня услуг, предоставляемых мэрией городского округа Тольятти в рамках осуществления государственных полномочий, не переданных органам местного самоуправления городского округа Тольятти в установленном законом порядке: постановление мэрии городского округа Тольятти от 06.05.2016 № 1403-п/1: ред. от 10.04.2017 // Городские ведомости. 2016. № 29 (май).
8. Об утверждении Методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти: приказ Министерства юстиции Российской Федерации № 3, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации № 51 от 10.01.2001 // Бюллетень Минюста РФ. 2001. № 2.
9. Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и подготовке к принятию проектов технических регламентов: приказ Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации от 12.04.2006 № 78 // Вестник Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии. 2006. № 5.

ON CONFLICTS IN THE REGULATION OF THE PROVISION OF SERVICES LOCAL AUTHORITIES

© 2017

N. V. Vlasova, postgraduate student
Togliatti State University, Togliatti (Russia)

Keywords: legal collisions; local authorities; state and municipal services; corruption factors.

Abstract: The article discusses an example of a conflict in Federal laws, regulating relations in providing services of local authorities within their powers.