

УДК 342.25

ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Антонова Нана Алиевна¹,

д-р юрид. наук,

e-mail: Antonova.NA@tversu.ru,

¹Тверской государственной университет, г. Тверь, Россия

Изучается понятие компетенции органов местного самоуправления. Рассматривается трансформация данной категории в условиях реформирования института местного самоуправления. Проводится сравнительный анализ отдельных положений действующего Федерального закона РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и внесенного в Государственную Думу Федерального Собрания РФ законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Исследуются проблемы определения вопросов местного значения на разных этапах развития законодательства о местном самоуправлении. Ставятся вопросы о необходимости четкого закрепления компетенции органов местного самоуправления с целью оптимальной организации деятельности всего государственного аппарата. Формулируется вывод о системном преобразовании местного самоуправления в Российской Федерации, затрагивающем как территориальную организацию местного самоуправления, так и порядок определения компетенции органов местного самоуправления. Методологическую основу исследования составили сравнительно-правовой, формально-юридический методы, а также общенаучные методы познания.

Ключевые слова: местное самоуправление, компетенция, полномочия органов местного самоуправления

PROBLEMS OF DETERMINING THE COMPETENCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

Antonova N.A.¹,

Doctor of Legal Sciences,

e-mail: Antonova.NA@tversu.ru,

¹Tver State University, Tver, Russia

The article analyzes the concept of competence of local self-government bodies. The author considers the transformation of this category in the conditions of reforming the institution of local self-government. A comparative analysis of certain provisions of the current Federal Law "On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation" from October 6, 2003, and the draft law "On the general principles of the organization of local self-government in the unified system of public authority" submitted to the State Duma is carried out. The problems of defining issues of local importance at different stages of the development of legislation on local self-government are considered. Questions are raised about the need for a clear consolidation of the competence of local self-government bodies in order to optimally organize the activities of the entire state apparatus. The conclusion is made about the systemic transformation of local self-government in the Russian Federation, affecting both the territorial organization of local self-government and the procedure for determining the competence of local self-government bodies. The methodological basis of the presented work was: the comparative legal method; formal-legal method; general scientific methods of cognition.

Keywords: local self-government, competence, powers of local self-government bodies

DOI 10.21777/2587-9472-2022-3-12-17

Природа деятельности любых властных органов проявляется через их функции, задачи деятельности и компетенцию. При этом властный характер органов предъявляет определенные требования к тому, как должны быть законодательно определены названные категории, характеризующие их правовую сущность.

Функции, задачи, компетенция органов государственной власти и местного самоуправления взаимосвязаны и взаимозависимы. Определяющей категорией в этом триединстве являются функции как основные направления деятельности. Любое государство, исходя из выполняемых им функций, определяет функции своих органов, образующих его аппарат.

Исходя из функций, определяются задачи органов и, как продолжение этого, компетенция, которой они наделяются. В юридических источниках авторы неоднократно обращались к теме определения понятия «компетенция властных органов» [1–4]. При наличии некоторых отличий этих понятий все же следует отметить, что большинство авторов сходятся во мнении, что под компетенцией следует понимать совокупность предметов ведения и полномочий таких органов.

Обращаясь к теме определения компетенции муниципальных органов, мы должны учитывать те серьезные изменения, которые происходят в настоящее время в сфере организации деятельности этих органов. Внимание к данному вопросу никогда не утрачивало своей актуальности, поскольку от того, каким образом определена компетенция органов власти, взаимосвязанных с органами иных уровней (федеральным и региональным), зависит то, насколько оптимально будет распределена в целом компетенция между разными уровнями власти, а отсюда, как следствие, насколько слажено будет работать весь государственный механизм.

После принятия в 2020 г. поправки в Конституцию РФ, согласно которой органы государственной власти и местного самоуправления образуют единую систему публичной власти, потребовалось внесение изменений в действующее законодательство, регулирующее деятельность как органов государственной власти субъекта Российской Федерации, так и органов местного самоуправления.

В Конституции РФ местное самоуправление признано в качестве одной из основ конституционного строя. В силу этого оно рассматривается как обязательный элемент конституционного механизма [5]. Следовательно, функционирование данного института должно быть организовано таким образом, чтобы он действовал в соответствии с государственной политикой и был направлен на обеспечение жизнедеятельности населения, проживающего на конкретной территории. С этой целью компетенция органов местного самоуправления должна быть определена так, чтобы это соответствовало современным представлениям о местном самоуправлении, его месте в государственном механизме и его задачам, главная из которых – обеспечение достойной жизни населения на конкретной территории, поскольку Россия определена в Конституции РФ как социальное государство.

При определении компетенции органов местного самоуправления выявляются свои особенности. Так, составной частью понятия «компетенция органов местного самоуправления» являются не предметы ведения, а вопросы местного значения. Они закреплены в действующем Федеральном законе РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ, Федеральный закон, Закон)¹. Особенность закрепления вопросов местного значения в Федеральном законе № 131-ФЗ состоит в том, что они дифференцированы в зависимости от типа муниципального образования. В свое время это было сделано в законодательстве о местном самоуправлении впервые, в противовес той ситуации, которая существовала еще в Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»², в котором закреплялся общий перечень вопросов, необходимых к решению любым муниципальным образованием. Однако мы понимаем то, что муниципальные образования являются разными, имеют неодинаковые возможности, соответственно, каждое из них не может равнозначно решить все вопросы.

Дифференциация вопросов местного значения по типам муниципальных образований в Федеральном законе № 131-ФЗ имела определенный положительный результат. Во-первых, муниципальные образования были освобождены от тех вопросов, которые не могли в силу финансовых ресурсов решить

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

² Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 29. – Ст. 1010.

самостоятельно, во-вторых, Закон предусматривает возможность перераспределения вопросов местного значения между муниципальными районами и поселениями, входящими в его состав, тем самым создавая возможность решить тот или иной вопрос на том уровне, на котором это будет наиболее оптимально.

Проблема с определением компетенции муниципальных органов заключается в порядке ее законодательного оформления. Так, вопросы местного значения определены в Федеральном законе № 131-ФЗ, однако вторая часть компетенции – полномочия органов местного самоуправления – распределена по отраслевому законодательству. Так, полномочия органов местного самоуправления закреплены в таких законах, как Федеральный закон РФ от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³, Федеральный закон РФ от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»⁴ и др. Это приводит к тому, что органы местного самоуправления имеют компетенцию, законодательно закрепленную в большом массиве правовых актов. Все это негативно сказывается на практике применения такого законодательства. Данная ситуация постоянно грозит тем, что возможно возникновение противоречия между положениями разных правовых актов, регулирующих, как правило, не только деятельность органов местного самоуправления, но и в целом реализацию определенной группы полномочий властных органов в той или иной сфере управления.

Формулировка самих вопросов местного значения вызывает ряд проблем. Признание местного самоуправления государством и определение круга вопросов местного значения являются главными из условий существования муниципальной власти. В связи с этим четкое установление вопросов местного значения является необходимым условием определения места муниципальной власти в системе народовластия в Российской Федерации, ее взаимоотношения с государственной властью, а также, следовательно, условием разграничения сферы правотворчества всех уровней. Как отмечает В.И. Васильев, «функциональное назначение местного самоуправления заключается в особом способе децентрализации управленческих дел, близких к условиям жизни людей, причем не больших людских масс, а главным образом малых групп и конкретных граждан. Решение этих дел требует безусловного учета местных условий и возможностей, а также демократических процедур, обеспечивающих осуществление непосредственным образом права граждан участвовать в управлении публичными делами, и на этой основе способствует повышению эффективности управления» [6].

Как уже ранее нами отмечалось, анализ перечня вопросов местного значения муниципальных образований показывает, что законодатель использует различные ключевые термины, не раскрывая их содержания. Единообразный подход к трактовке терминов, характеризующих вопросы местного значения, является очень важным, поскольку, в конечном счете, от этого зависит то, какие действия могут и должны осуществлять органы местного самоуправления, в том числе могут ли они принимать по тем или иным вопросам нормативные правовые акты, т.е. осуществлять в пределах своих полномочий правотворчество [7]. Наиболее часто употребляемыми законодателем терминами являются «организация», «обеспечение условий», «создание условий», а также «участие», «обеспечение», «оказание действия». Как следует из разъяснений Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по вопросам местного самоуправления, значение этих понятий необходимо определять из содержания норм Федерального закона № 131-ФЗ, положений Конституции РФ, на основании которых сформулированы вопросы местного значения, и законодательных актов, регулирующих решение вопросов местного значения органами местного самоуправления.

Следует отметить, что в ст. 18 Федерального закона № 131-ФЗ закреплены принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления. Однако анализ этой статьи показывает, что речь идет не об определении правового регулирования полномочий органов местного самоуправления, а о порядке установления вопросов местного значения. Так, согласно ч. 1 ст. 18 Федерального закона № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в названный закон, за исключением случаев, определенных в нем. О

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 46. – Ст. 5553.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 1. – Ст. 2.

полномочиях в данной статье речь идет только в связи с тем, что Закон запрещает возложение на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий. Исходя из этого, следует констатировать, что Федеральным законом № 131-ФЗ лишь отчасти определены правила формирования компетенции органов местного самоуправления. Главным принципом, закрепленным в нем, в этом случае является тот, согласно которому вопросы местного значения определяются только Федеральным законом № 131-ФЗ.

Вместе с тем нельзя сказать, что действующий закон о местном самоуправлении не упоминает полномочия органов местного самоуправления. Статья 17 этого акта посвящена полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Однако их анализ позволяет говорить о том, что речь идет об организационных полномочиях этих субъектов, которые заключаются в принятии устава муниципального образования, установлении его официальных символов, учреждении печатного средства массовой информации и т.д. Даже то обстоятельство, что в приведенной статье закрепляются полномочия органов местного самоуправления по организации теплоснабжения, полномочия в сфере водоснабжения и водоотведения, а также в сфере стратегического планирования, не дает основания говорить, что в данном случае закреплены конкретные полномочия органов местного самоуправления.

Очевидно, такая ситуация должна быть изменена. 16 декабря 2021 г. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ внесен проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который в очередной раз ломает всю систему организации местного самоуправления и предлагает взамен ей новую. Именно системное преобразование предусмотрено новым проектом, поскольку изменяются территориальная организация местного самоуправления, его организационные основы и ряд других положений. Изменению подлежит, в том числе, и порядок определения компетенции органов местного самоуправления.

В соответствии с новым проектом закона такая категория, как «вопросы местного значения», фактически исключена из сферы правового регулирования местного самоуправления. При этом в рассматриваемом проекте закреплены полномочия органов местного самоуправления.

Согласно Пояснительной записке к проекту рассматриваемого законодательного акта, он предусматривает уточнение компетенции органов местного самоуправления в целях приведения ее в соответствие с правовой природой местного самоуправления. Однако является ли та ситуация, при которой в законе определяются полномочия, но не называются вопросы местного значения, уточнением компетенции?

Обратимся к анализу полномочий органов местного самоуправления, которые определены в проекте. Прежде всего, следует обратить внимание на то, что законопроект определяет полномочия только двух органов: представительного органа и главы муниципального образования.

При определении полномочий представительного органа местного самоуправления авторы законопроекта практически повторили норму действующего законодательства об исключительных полномочиях этого органа. Что же касается полномочий главы муниципального образования, то в законопроекте названы полномочия, носящие в основном организационный характер: представительство муниципального образования во взаимоотношениях с иными субъектами, подписание и обнародование нормативных правовых актов, издание собственных правовых актов в пределах собственных полномочий, обеспечение осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Иными словами, законопроект, который нацелен на обеспечение «согласованного действия различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан»⁵, порождает ту ситуацию, при которой компетенция органов местного самоуправления оказывается практически не определенной законодательно. Вопросы местного значения, т.е. предметы ведения муниципальных образований, в про-

⁵ Заключение Конституционного Суда Российской Федерации: [от 16 марта 2020 г. № 1-3]. – URL: <http://www.legalacts.ru/sud/zakliuchenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-16032020-n-1-z> (дата обращения: 18.09.2022). – Текст: электронный.

екте отсутствуют, а полномочия органов местного самоуправления сформулированы таким образом, что это не создает полной картины компетенционного содержания деятельности одного из уровней единой системы публичной власти.

Более того, как уже отмечалось, согласно законопроекту изменению подлежит и территориальная организация местного самоуправления. На смену двухуровневой организации местного самоуправления должна прийти одноуровневая. По мнению авторов законопроекта, которое отражено в пояснительной записке к нему, «одноуровневая организация местного самоуправления позволит создать новую систему организации власти на местах, в основе устройства которой будет заложен не территориальный принцип, а принцип привязки к населению». Согласно им, это должно, опять же, повысить эффективность органов местного самоуправления, укрепить финансовую основу их деятельности.

Предусматривается, что местное самоуправление будет осуществляться в городских, муниципальных округах и внутригородских территориях (внутригородских муниципальных образованиях) городов федерального значения.

Следует обратить внимание на то, что в соответствии с действующим Федеральным законом № 131-ФЗ тип муниципального образования при двухуровневой территориальной организации определяется исходя из таких двух критериев, как территория, на которой оно функционирует, и вопросы местного значения, а также руководствуясь отдельными государственными полномочиями, которые оно реализует.

Определение понятия тех типов муниципальных образований, которые предложены авторами законопроекта, основаны только на одном критерии – территории, на которой размещается муниципальное образование (городской округ и внутригородская территория города федерального значения), или количестве населения (муниципальный округ). Другими словами, типы муниципальных образований теперь не отличаются друг от друга по характеру решаемых вопросов местного значения, поскольку являются одноуровневыми.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что реформирование местного самоуправления переживает сложный период. Рассматриваемый законопроект за 30 последних лет существования местного самоуправления в Российской Федерации вносит очередные серьезные изменения в его организацию. Невольно вспоминается высказывание профессора Г.В. Барабашева, являющегося основателем современной теории местного самоуправления, о том, что местное самоуправление – трудное дитя России [8].

Соответственно, в очередной раз в законодательстве может возникнуть ситуация, которая будет порождать необходимость постоянного уточнения компетенции органов местного самоуправления.

Список литературы

1. *Благов Ю.В.* Компетенция органов местного самоуправления: дискуссионные вопросы // *Правоприменение.* – 2017. – Т. 1, № 4. – С. 117–128.
2. *Бялкина Т.М.* Полномочия органов местного самоуправления // *Вестник Воронежского государственного университета.* Серия «Право». – 2007. – № 1. – С. 82–88.
3. *Звягольский А.Ю., Эфрикян Р.А.* Вопросы местного значения и полномочия в сфере публичного управления органов местного самоуправления // *Современная научная мысль.* – 2016. – № 1. – С. 148–154.
4. *Уваров А.А.* О динамике компетенционных возможностей местного самоуправления в России // *Муниципальная служба: правовые вопросы.* – 2021. – № 3. – С. 26–29.
5. *Тимофеев Н.С.* Местное самоуправление России с точки зрения мифологической аранжировки // *Местное право.* – 2018. – № 4. – С. 9–18.
6. *Васильев В.И.* О функциональном назначении местного самоуправления // *Журнал российского права.* – 2007. – № 7. – С. 13–23.
7. *Антонова Н.А.* Правотворчество органов местного самоуправления: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – Москва, 2009. – 330 с.
8. *Барабашев Г.В.* Местное самоуправление – трудное дитя России // *Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы: материалы научно-практической конференции.* – Москва: Изд-во МГУ, 1994. – С. 11–20.

References

1. *Blagov Yu.V.* Kompetenciya organov mestnogo samoupravleniya: diskussionnye voprosy // *Pravoprimenenie*. – 2017. – Т. 1, № 4. – С. 117–128.
2. *Byalkina T.M.* Polnomochiya organov mestnogo samoupravleniya // *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya “Pravo”*. – 2007. – № 1. – С. 82–88.
3. *Zvyagol'skij A.Yu., Efrikyan R.A.* Voprosy mestnogo znacheniya i polnomochiya v sfere publichnogo upravleniya organov mestnogo samoupravleniya // *Sovremennaya nauchnaya mysl'*. – 2016. – № 1. – С. 148–154.
4. *Uvarov A.A.* O dinamike kompetencionnyh vozmozhnostej mestnogo samoupravleniya v Rossii // *Municipal'naya sluzhba: pravovye voprosy*. – 2021. – № 3. – С. 26–29.
5. *Timofeev N.S.* Mestnoe samoupravlenie Rossii s tochki zreniya mifologicheskoy aranzhirovki // *Mestnoe pravo*. – 2018. – № 4. – С. 9–18.
6. *Vasil'ev V.I.* O funkcional'nom naznachenii mestnogo samoupravleniya // *Zhurnal rossijskogo prava*. – 2007. – № 7. – С. 13–23.
7. *Antonova N.A.* *Pravotvorchestvo organov mestnogo samoupravleniya: dis. ... d-ra jurid. nauk: 12.00.02*. – Moskva, 2009. – 330 s.
8. *Barabashev G.V.* Mestnoe samoupravlenie – trudnoe ditya Rossii // *Mestnoe samoupravlenie v Rossii: sostoyanie, problemy i perspektivy: materialy nauchno-prakticheskoy konferencii*. – Moskva: Izd-vo MGU, 1994. – С. 11–20.