## Трибуна молодых ученых

## А.Ф. Бортник

# К вопросу о компетенции органов муниципальной власти

В статье обозначены проблемы разделения компетенций между уровнями публичной власти. В настоящее время в российском законодательстве нет четкого разграничения полномочий и вопросов ведения местного самоуправления, что приводит к дублированию компетенций государственных органов власти и органов местного самоуправления. Как результат — отсутствие самостоятельности муниципальной власти в принятии решений о принадлежности того или иного вопроса, обозначенного в Федеральном законе № 131-ФЗ, к вопросам местного значения. В большей части решение указанных в федеральном законе вопросов не является определяющим в задаче непосредственного обеспечения жизнедеятельности местного населения.

*Ключевые слова:* местное самоуправление; компетенция органов местного самоуправления; вопросы местного значения; полномочия местного самоуправления.

пределение компетенции местного самоуправления является базисом для установления правовой основы и организации эффективной деятельности местных органов власти.

Вопросу компетенции местного самоуправления посвящена ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления, согласно которой основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией или законом. Пункт 2 ст. 4 Хартии предусматривает полную свободу действий органов местного самоуправления в пределах, установленных законом, для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа.

Не секрет, что эффективность системы публичной власти, как на государственном, так и на местном уровне, зависит от наличия четко сформулированных полномочий, обязанностей и зон ответственности для всех уровней властных структур. Правильное разделение компетенций позволяет избежать дублирования функций разными уровнями осуществления публичной власти и исключить неопределенность полномочий, что ведет к безответственности органов власти за ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

Российский законодатель не устанавливает значение «компетенции местного самоуправления». А. Борисов предлагает следующее определение: «Компетенция — совокупность юридически установленных полномочий (прав и обязанностей) управляющего органа, должностного лица; круг вопросов, по которым они обладают правом принятия решений» [1: с. 289].

Конституция Российской Федерации в ст. 130 вводит понятие вопросов местного значения и в ст. 132 предоставляет органам местного самоуправления наиболее важные полномочия по их решению: управление муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; установление местных налогов и сборов; осуществление охраны общественного порядка. Кроме того, та же статья устанавливает, что органы местного самоуправления решают иные вопросы местного значения, а также предусматривает возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Немаловажно, что данной статьей муниципалитету предоставлена самостоятельность в решении названных вопросов.

В развитие Конституции Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в главе 3 устанавливает вопросы местного значения поселения, муниципального района и городского округа, а также полномочия органов местного самоуправления по их решению; глава 4 предусматривает наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Безусловно, Федеральный закон № 131-ФЗ задает только базовые ориентиры полномочий местного самоуправления. Тем не менее уже здесь прослеживается дублирование вопросов, отнесенных законом к вопросам местного значения, и вопросов, находящихся, в соответствии с Конституцией РФ, в ведении органов государственной власти.

Как справедливо отметил Л.В. Андриченко, «основной проблемой регулирования вопросов местного значения на сегодняшний день остается нечеткое формулирование их содержания, что не позволяет однозначно разграничить полномочия по их решению между органами местного самоуправления и органами государственной власти, а также между органами местного самоуправления разных типов муниципальных образований, и прежде всего между муниципальными районами и входящими в их состав поселениями. Ряд вопросов местного значения сформулирован таким образом, что они становятся, по сути, совместными для органов государственной власти (федеральных и региональных) и для органов местного самоуправления» [2: с. 235].

Так, одним из вопросов местного значения, в соответствии с пп. 7.2 п. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ, является 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.

В то же время право каждого на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества закреплено в статье 26 Конституции РФ. Кроме того, статья 19 Конституции запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. И в этой же статье государство берет на себя обязанность гарантировать равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения.

Следовательно, субъектом, юрисдикция которого распространяется на данный круг вопросов, является государство. А если учесть, что «вопросы местного значения — это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального значения, решения которых, в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом, осуществляются муниципальными образованиями самостоятельно» [3: с. 8], то можно сделать вывод, что укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации выходит за рамки компетенций органов местного самоуправления.

Федеральный закон о местном самоуправлении в перечень вопросов местного значения в том числе включает:

- организацию и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (пп. 23 п. 1 ст. 14);
- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения (пп. 24 п. 1 ст. 14).

Само содержание этих вопросов относит их к сфере деятельности государства.

Данное утверждение подтверждается Конституцией РФ, которая в статье 71 вопросы обороны и безопасности передает в ведение Российской Федерации. Да и самостоятельности органов местного самоуправления, подчеркнутой в ст. 130 Конституции РФ, для решения обозначенных вопросов явно не хватит.

К вопросам, относящимся по своей сущности к государственно-правовой природе осуществления публичной власти, принадлежат следующие: осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения; участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения; организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, снабжение населения топливом; создание условий для развития малого и среднего предпринимательства; обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями и организация строительства.

Существует ряд полномочий местного самоуправления с неопределенной правовой природой и, следовательно, вызывающих сложности в однозначном отнесении к тому или иному вопросу местного значения.

Так, перечень полномочий органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в сфере охраны здоровья, установленный

статьей 17 нового Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», сформулирован таким образом, что невозможно понять, на решение какого вопроса местного значения, установленного положениями Федерального закона № 131-ФЗ, эти полномочия направлены.

Другой яркий пример — несоответствие между положениями Федерального закона 06.10.2003 № 131-ФЗ и Лесным кодексом Российской Федерации. С одной стороны, городские леса могут находиться не только в муниципальной собственности, с другой — организация использования, охраны, защиты и воспроизводства всех городских лесов, а также муниципальный лесной контроль в таких лесах возложены на органы местного самоуправления поселений и городских округов, вне зависимости от того, в чьей собственности находятся соответствующие лесные участки.

Следует обратить внимание на «размытость» формулировки некоторых вопросов местного значения, определенных в главе 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ряд вопросов формулируются как «создание условий», «содействие», «оказание поддержки» тех или иных мероприятий. Из закона не ясно, на кого возлагается обязанность в осуществлении этих мероприятий, где необходимые границы содействия и каков необходимый объем оказания поддержки имел в виду законодатель. Свободная трактовка этих положений приводит к неправильному распределению прав и обязанностей между всеми уровнями публичной власти и, как следствие, к некачественному решению обозначенных вопросов. Кроме того, неконкретность ряда полномочий, установленных в Федеральном законе № 131-Ф3, создает для контрольно-надзорных органов предпосылки требования от муниципалитетов осуществлений функций, которые фактически им не принадлежат.

В этой связи необходимо отметить, что «за последние 10 лет с момента принятия 131-го Федерального закона объем полномочий органов местного самоуправления увеличился примерно в полтора раза. Если в 2003 году за городскими округами было закреплено 27 вопросов, за поселениями — 22 вопроса, а за муниципальными районами — 20, то сейчас эти цифры выглядят иначе: 44, 39 и 38 полномочий соответственно»<sup>1</sup>. В то же время укрепление экономической, финансовой базы муниципалитетов, их бюджетной самостоятельности не происходит. Зато поле деятельности контрольно-надзорных органов в сфере осуществления муниципалитетами своих функций существенно расширилось.

Изучение практики показывает, что объем государственных полномочий, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления, достигает, а то и превышает 50 процентов объема их собственных полномочий. Большую часть делегированных на местный уровень полномочий составляют полномочия субъектов Российской Федерации. Во многих случаях передаются не отдельные полномочия, а целые блоки.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Доклад министра регионального развития РФ Слюняева И.Н. на заседании Совета по развитию местного управления в Кремле 31 января 2013 г. // URL: http://www.kremlin.ru/news/17397 (дата обращения: 22.11.2014).

Ситуация усугубляется тем, что во многих отраслевых законах, принимаемых в последнее время, субъектам Российской Федерации разрешается передавать на местный уровень определенные им федеральные полномочия. Такая возможность предусмотрена, например, Федеральными законами «Об актах гражданского состояния», «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи», «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О донорстве крови и ее компонентов» и др. Это крайне усложняет и запутывает распределение и реализацию соответствующих функций.

Подобная практика свидетельствует, во-первых, о недостаточной продуманности и эффективности существующей системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти, и, во-вторых, о недостаточной законодательной урегулированности вопроса наделения муниципалитетов государственными полномочиями, об отсутствии критериев для определения полномочий, которые могут быть переданы, и ограничений на передачу всех или большинства полномочий в определенной сфере.

«Отличительной особенностью местного самоуправления является его социальная направленность. Его основными целями становятся обеспечение эффективного управления в местах совместного проживания людей, создание всех условий, необходимых для жизнедеятельности местного сообщества, максимального приближения к населению управленческого процесса» [4: с. 178]. Именно в этих целях содержатся и из них исходят компетенции органов местного самоуправления.

Действующее законодательство, к сожалению, не придает местному управлению статуса полноправного субъекта управленческих отношений, субъекта собственных компетенций, наделенного властными полномочиями для наиболее эффективного решения вопросов местного значения. Немаловажен и тот факт, что отнесение тех или иных вопросов к разряду «местного значения» происходит не на местном уровне, вызванном необходимостью обеспечения жизнедеятельности местного населения, а устанавливается и «спускается» сверху, от государства.

Отсутствие четко определенных компетенций органов местного самоуправления, значительный по объему перечень вопросов местного значения, большая часть из которых дублирует государственные функции, возможность практически безграничной передачи полномочий как от государства, так и от субъектов федерации муниципалитетам сводит на «нет» самостоятельность местного самоуправления.

Все сказанное подчеркивает необходимость четкого выделения объема и содержания компетенции органов местного самоуправления. Для этого требуется дальнейшее совершенствование законодательных норм в части разграничения полномочий каждого уровня публичной власти. Местное самоуправление является неотъемлемой частью системы вертикального разделения властей. Осуществление своих компетенций другими уровнями власти оказывает

самое непосредственное влияние на компетенцию и деятельность местного самоуправления. Решение указанных проблем позволит сбалансировать всю систему осуществления публичной власти в России, сделает местное самоуправление более ответственным за решение поставленных перед ним задач и позволит добиться эффективного решения вопросов местного значения, влияющих на жизнедеятельность населения муниципалитета.

### Литература

- 1. Борисов А.Б. Большой юридический словарь. М.: Книжный мир, 2010. 289 с.
- 2. Андриченко М.В. Разграничение полномочий между органами публичной власти в сфере местного самоуправления // Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / Под общ. ред. Т.Я Хабриевой; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Эксмо, 2010. 235 с.
- 3. *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 3-е изд. М.: Проспект, 2011. 800 с.
- 4. *Волох О.Е., Безвиконная Е.В.* Самоуправление в системе публичного управления в России: синергетический подход. М: Логос, 2010. 178 с.

### References

- 1. Borisov A.B. Bol'shoj yuridicheskij slovar'. M.: Knizhny'j mir, 2010. 289 s.
- 2. Andrichenko M.V. Razgranichenie polnomochij mezhdu organami publichnoj vlasti v sfere mestnogo samoupravleniya // Municipal'naya reforma v Rossijskoj Federacii: pravovoe i e'konomicheskoe issledovanie / Pod obshh. red. T.Ya Xabrievoj; Intzakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii. M.: E'ksmo, 2010. 235 c.
- 3. *Kutafin O.E., Fadeev V.I.* Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii: uchebnik. 3-e izd. M.: Prospekt, 2011. 800 c.
- 4. *Volox O.E., Bezvikonnaya E.V.* Samoupravlenie v sisteme publichnogo upravleniya v Rossii: sinergeticheskij podxod. M: Logos, 2010. 178 c.

#### A.F. Bortnik

#### **Competence of Bodies of Municipal Authority**

The article deals with the problems of division of competences between levels of public authorities. Nowadays there is no accurate differentiation of powers and questions of local government jurisdiction that leads to duplication of competences of state bodies of power and local bodies in the Russian legislation. It causes the lack of independence of municipal authority in making decisions about pertinence of this or that question designated in the Federal law No. 131-FZ to the questions of local importance. Mostly the solution of the questions specified in the federal law isn't crucial in direct ensuring activity of local population.

*Keywords:* local government; competence of local governments; questions of local value; power of local government.