



**КРИТИКА. РЕЦЕНЗИИ.  
БИБЛИОГРАФИЯ**

**Д.А. Пашенцев**

**Теоретико-правовой анализ компетенции  
местного самоуправления:  
рецензия на монографию  
И.И. Овчинникова «Компетенция  
местного самоуправления (проблемы теории  
и практики правового регулирования)»  
(М.: Юстицинформ, 2014. 240 с.)**

**В** монографии доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации Ивана Ивановича Овчинникова «Компетенция местного самоуправления (проблемы теории и практики правового регулирования)» комплексно и новаторски исследуется один из важнейших институтов местного самоуправления — институт компетенции. Необходимо отметить важность, актуальность и своевременность выхода в свет данного издания. Задачи создания действенного механизма функционирования местного самоуправления, превращения этого социально-правового явления в реальный и эффективный элемент в общей системе народовластия весьма остро стоят перед нашим государством, конституция которого провозгласила построение демократического правового государства. Поэтому осуществляемое в настоящее время реформирование системы местного самоуправления одной из своих целей имеет создание условий для развития в нашей стране такого местного самоуправления, которое отвечало бы требованиям демократического правового государства. О сложности данной проблемы свидетельствует непрекращающаяся активная научно-практическая дискуссия, развернувшаяся в связи с принятием и реализацией положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ).

Среди различных причин, которые обусловили необходимость и целесообразность подготовки нового научного труда по муниципальному праву, можно выделить следующие.

Во-первых, в период реформы политической и экономической систем современного российского общества создаются правовые, политические и социально-экономические условия для решения закрепленных за муниципальными образованиями вопросов местного значения, совершенствования механизмов взаимодействия органов местного самоуправления различных уровней муниципальных образований, а также органов местного самоуправления с органами государственной власти, что может придать новое качество решению задач развития территорий. В ряде субъектов Федерации накоплен интересный опыт такого взаимодействия, что обуславливает необходимость его изучения и обобщения.

Во-вторых, многие исследования, затрагивающие проблематику компетенции местного самоуправления, не учитывали последние изменения в действующем законодательстве.

В-третьих, автор сосредоточивает внимание на системном уяснении теоретических и прикладных аспектов местного самоуправления, на выявлении современных проблем организации и деятельности представительных, исполнительно-распорядительных и иных органов местного самоуправления, реализации ими своих полномочий, развитии разносторонних отношений, а точнее — прямых и обратных связей с населением муниципальных образований, с органами государственной власти, с органами местного самоуправления других муниципальных образований.

Автор рассматривает компетенцию местного самоуправления как целостный объект правового регулирования, раскрывает методологию и основные формы правового закрепления компетенции муниципальных образований, что имеет существенное практическое и концептуальное значение для познания механизмов отражения в праве многообразных проявлений сущности местного самоуправления.

Монография И.И. Овчинникова соответствует хорошему научному уровню, отличается новыми и оригинальными подходами и идеями, позволяющими лучше понять основные положения современной концепции местного самоуправления, проблемы правового регулирования и, что очень важно, смысл осуществляемого в настоящее время реформирования местного самоуправления, одними из направлений которого являются оптимальное определение предметов ведения (вопросов местного значения), соответствующих возможностям каждого вида муниципальных образований, полномочий и ответственности органов местного самоуправления за их реализацию, наделение муниципальных образований для осуществления своих задач и функций необходимыми и достаточными материальными ресурсами и финансовыми средствами. Только опираясь на четкую систему правового регулирования, ясно очерченную компетенцию органов местного самоуправления, продуманную территориальную организацию местной власти и собственную экономическую базу, местное самоуправление сможет обеспечить реализацию своего

конституционного предназначения по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

В этой связи важно подчеркнуть, что в рецензируемом труде вопросы местного самоуправления рассматриваются не только в теоретическом аспекте, притом с учетом современных достижений науки муниципального права и других смежных отраслевых юридических наук, что представляет несомненную научную ценность, но и в их практическом преломлении, сквозь призму правовой регламентации деятельности, прежде всего, органов местного самоуправления, реализации ими своих полномочий, использования материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления.

Автор справедливо отмечает, что обязанности по решению вопросов местного значения возлагаются на органы местного самоуправления, в соответствии со статьями 130, 132 Конституции Российской Федерации, однако до настоящего времени правовая основа муниципальной деятельности непоследовательна и противоречива. Не отработаны должным образом формы и методы осуществления этого вида деятельности. Давно уже назрел вопрос о придании необходимых правовых оснований контролю со стороны населения за деятельностью органов местного самоуправления. Примечательно, что при раскрытии вопросов, относящихся к правовой, организационной, финансово-экономической составляющим местного самоуправления, автор рецензируемой монографии не уходит от имеющихся в этих сферах проблем и не ограничивается простым изложением материала, констатацией проблем, накапливающихся в местном самоуправлении. Он выявляет тенденции и показывает, что процесс укрепления местного самоуправления в нашей стране сложен и противоречив по причинам политического, экономического, организационного характера, в том числе из-за непоследовательности, нечеткости правового регулирования.

Можно поддержать стремление автора рассмотреть компетенцию местного самоуправления по меньшей мере в двух аспектах: как определенную систему сложных взаимодействующих факторов и условий, способствующих формированию определенных концептуальных взглядов о сущности местного самоуправления, и как элемент, подсистему в системе основ конституционного строя и публичной власти в Российской Федерации. Такой подход позволил автору преодолеть формально-институциональный подход к рассмотрению категорий «основы местного самоуправления», «общие принципы местного самоуправления», «полномочия местного самоуправления», «вопросы местного значения» и др.

Соединение в одном труде целого комплекса столь многоплановых теоретических и практических проблем, несомненно, свидетельствует о творческой и научной удаче автора. Системному и комплексному изложению наиболее актуальных, насущных вопросов, затрагивающих самые сложные аспекты проводимых преобразований в местном самоуправлении, способствовала

очень точно и грамотно выбранная методология раскрытия темы. Вполне логичен и обоснован план научного исследования, который, охватывая наиболее важные проблемы правового обеспечения компетенции местного самоуправления, в то же время позволяет четко ограничить круг рассматриваемых вопросов лишь теми аспектами, анализ которых наиболее ярко высвечивает потребности теории и практики местного самоуправления.

Автору удалось сконцентрировать внимание на наиболее важных, принципиальных вопросах компетенции: раскрытии ее понятия, природы, сущности, структуры, основных форм и особенностей правового закрепления в действующем законодательстве, изучении предшествующего советского опыта организации и функционирования власти на местах, формулировании новых или уточненных определений, относящихся к науке и одноименной отрасли муниципального права, позволяющих учесть в этих дефинициях новые теоретические подходы и обобщения, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, выявлении соотношения и взаимодействия с функциями местного самоуправления, а также ее роли в обеспечении муниципальной публичной власти, что позволило сформировать концептуального уровня взгляды на компетенцию местного самоуправления.

Впервые в муниципальном праве поставлены и разработаны автором вопросы о классификации и уровнях компетенции местного самоуправления, не получивших пока своего должного освещения в юридической литературе, но знания о которых, несомненно, обогащают теорию местного самоуправления. В ряде случаев автор акцентирует внимание на обобщении опыта и проблем организации местного самоуправления в городе Москве, что представляет дополнительный интерес, поскольку эти вопросы в учебной литературе изложены пока крайне недостаточно.

Исследуя правовые проблемы компетенции, автор высказывает свою позицию по столь сложным и находящимся в центре продолжающихся дискуссий вопросам, как правовое закрепление и практическое обеспечение принципов самостоятельности, организационной обособленности, достаточности материально-финансовых ресурсов для реализации полномочий местного самоуправления. И.И. Овчинников справедливо отмечает, что определенный шаг в направлении создания полноценного местного самоуправления сделан Федеральным законом № 131-ФЗ, закрепившим для каждого уровня муниципальных образований свои вопросы местного значения, структуру и полномочия органов местного самоуправления, целевое назначение муниципального имущества, источники доходов местных бюджетов. Но эти, в общем-то, правильные установления закона нивелируются большими различиями в возможностях муниципальных образований, даже одного уровня, успешно решать вопросы местного значения. Во многих муниципальных образованиях недостаточно собственной налогооблагаемой базы и имущества, способного приносить доход.

Позитивным видится и то обстоятельство, что автор рассматривает вопросы реализации полномочий органов местного самоуправления как целостного социального явления, охватывающего основные интересы, важнейшие формы и проявления жизнедеятельности населения на территории муниципального образования. Автор обоснованно подчеркивает специфику правового регулирования общественных отношений в муниципальных образованиях с учетом территориальных, функциональных, компетенционных, материально-финансовых различий и возможностей муниципальных образований. Рассматривая сложившуюся ситуацию, автор приходит к выводу о необходимости коренной перестройки системы имущественных взаимоотношений не только между муниципальными образованиями, но и между муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации, в особенности, в целях дальнейшего справедливого разграничения объектов собственности и источников доходов для формирования полноценных местных бюджетов. Эта позиция автора может быть поддержана, как и другие его выводы и рекомендации, отличающиеся убедительностью аргументации и вызывающие доверие.

Монография Ивана Ивановича Овчинникова является значимым научно-практическим исследованием проблематики компетенции местного самоуправления, вносящим существенный вклад в развитие теории муниципально-го права. Автор последователен в отстаивании своих концептуальных взглядов и выводов о тенденциях и закономерностях развития компетенции местного самоуправления, подкрепляя их обстоятельным анализом действующего федерального и регионального законодательства, муниципальных правовых актов. Автор подготовил интересный, содержательный и оригинальный научный труд, который будет в полной мере способствовать глубокому и разностороннему изучению как теоретических, так и практических аспектов становления и развития компетенции местного самоуправления в нашей стране.