КАЛЛАГОВ Таймураз Эльбрусович,
кандидат юридических наук,
e-mail: mail@law-books.ru

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКИХ УСЛОВИЯХ

АННОТАЦИЯ. Проблема формирования компетенции местного самоуправления является одной из ключевых в ряду проблем создания законодательных условий для эффективной деятельности органов местного самоуправления, так как решение вопросов территориальной организации местного самоуправления, выбора той или иной структуры органов местного самоуправления, ресурсной обеспеченности местного самоуправления зависит от возложенных задач и предоставленных прав.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: местное самоуправление, органы государственной власти, уровни власти, компетенция, закон, конституция.

KALLAGOV Taimuraz Elbrusovich,
Candidate of Law

INSTITUTIONAL BASIS FOR THE FUNCTIONING OF SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA

ANNOTATION. The problem of forming the competence of local self-government is one of the key problems in creating legal conditions for the effective activities of local self-government bodies, since the solution of issues of the territorial organization of local self-government, the choice of a particular structure of local self-government bodies, the resource provision of local self-government depends on the assigned tasks and granted rights.

KEY WORDS: local government, public authorities, levels of power, competence, law, constitution.

Эффективность всей системы власти находится в зависимости от рационального распределения компетенции между ее уровнями. Поэтому проблема формирования компетенции местного самоуправления должна разрешаться в контексте более общей проблемы разграничения компетенции между федеральными органами власти, органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

В контексте вопросов местного самоуправления названная общая проблема может рассматриваться в двух аспектах: разграничение компетенции между всеми уровнями власти в области регулирования вопросов организации и деятельности местного самоуправления; разграничение компетенции между всеми уровнями власти в области их предметной деятельности.

По первому из названных аспектов ситуация может быть представлена следующим образом. Пунктом «н» ст. 72 Конституции Российской Федерации к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов отнесено установление общих принципов организации местного самоуправления [1]. В соответствии со ст. 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения принимаются федеральные законы и соответствующие им законы субъектов Российской Федерации. При этом не определено, что означает словосочетание «общие принципы» и каковы пределы федерального законодательного регулирования по предметам совместного ведения.

Еще одна проблема, порожденная нормами Конституции Российской Федерации, – неопределенность пределов регулирования вопросов организации и деятельности местного самоуправления законами субъектов Российской Федерации, так как, согласно ст. 73 Конституции, вне предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов последние обладают всей полнотой государственной власти [2]. Поскольку значение выражения «вся полнота

государственной власти» не раскрыто, невозможно определить пределы законодательного регулирования в области местного самоуправления со стороны субъектов Российской Федерации.

Таким образом, Конституция Российской Федерации не дает однозначного ответа на вопрос, что именно и в какой степени регулируется федеральным и региональным законодательством в сфере организации и деятельности местного самоуправления.

Попытка разрешить эту проблему предпринята в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который определяет полномочия органов государственной власти Российской Федерации и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления.

Относительно полномочий федеральных органов власти говорится о праве принятия «федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления», т.е. предполагается наличие нескольких законов по-прежнему без уточнения того, что подразумевается под общими принципами. Полномочия по обеспечению федеральных гарантий местного самоуправления не подкреплены соответствующими механизмами. Термин «основы», примененный при определении полномочий в части регулирования муниципальной службы, в действующем законодательстве не раскрыт. В результате в значительной части вопросов компетенция органов государственной власти Российской Федерации в области местного самоуправления остается неопределенной.

Право субъектов Российской Федерации принимать собственные законы в области местного самоуправления не ограничено какими-либо четко определенными пределами. В Конституции Российской Федерации имеются нормы общего характера о недопустимости издания законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина (ст. 55), об отнесении к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов общих принципов организации местного самоуправления (ст. 72) и об обязательности соответствия законов субъектов Российской Федерации федеральным законам по указанному предмету.

В целях конкретизации данных конституционных норм был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», однако и в нем пределы полномочий субъектов Российской Федерации по законодательному регулированию местного самоуправления сформулированы очень неопределенно. К тому же специальной статьей указанного Федерального закона, посвященной полномочиям субъектов Российской Федерации, они не исчерпываются. В нормах Закона часто встречается отсылка «в соответствии с законом субъекта Российской Федерации» и в части вопросов, не названных данной статьей.

Уровень местного самоуправления также наделен некоторой компетенцией в решении вопросов собственной организации и деятельности. Так, в соответствии с Конституцией и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Очевидно, что речь идет о населении конкретного муниципального образования, но нет полной ясности в вопросах о том, что понимается пол структурой органов местного самоуправления и о том, каким образом население определяет эту структуру.

Значительное количество вопросов организации и деятельности местного самоуправления на основании Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» решается в уставе муниципального образования. Судя по тому, что в соответствии с названным Законом устав муниципального образования принимается представительным органом местного самоуправления или непосредственно населением муниципального образования, можно предположить, что эти вопросы входят в компетенцию местного самоуправления. На самом же деле с учетом других положений Закона по всем этим вопросам основные решения принимаются на уровне федерального и регионального законодательства, а в условиях значительной неопределенности формулировок в части компетенции всех уровней власти в области местного самоуправления это приводит к многочисленным конфликтам между ними по поводу разграничения прав и обязанностей и противоречиям между федеральными, региональными и местными нормативными правовыми актами.

Второй аспект – разграничение компетенции между всеми уровнями публичной власти в области их предметной деятельности – содержит не меньшее количество проблем.

Поскольку в основание для решения вопроса о рациональном распределении компетенции между всеми уровнями публичной власти в этой области может быть положен известный принцип субсидиарности, на практике все выгля-

дит не так однозначно. Это связано с тем, что максимально возможный объем компетенции, эффективно реализуемый на каждом уровне публичной власти, находится в прямой зависимости от социальных, экономических и политических условий в каждом государстве, регионе и муниципальном образовании. Необходимо учитывать и национальные, региональные, местные традиции, развитость институтов государства, гражданского общества, демократии и многое другое. Поэтому не представляется возможным непосредственно заимствовать опыт других государств, что подтверждается и анализом мировой практики. При существовании общей тенденции имеются и значительные различия. Особенно актуально это для России, с ее ярко выраженным национальным, экономическим, социальным, историческим, демографическим многообразием.

Принципиально вопрос о разграничении компетенции между уровнями публичной власти решен в Конституции Российской Федерации, где выделено четыре группы предметов ведения:

- предметы ведения Российской Федерации;
- предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;
- предметы ведения субъектов Российской Федерации;
- предметы ведения муниципальных образований.

Необходимо отметить отсутствие института предметов совместного ведения государственной и муниципальной власти.

Анализ предметов ведения Российской Федерации показывает, что на федеральном уровне решаются вопросы обеспечения единства, целостности и безопасности государства, функционирования его институтов, представления и защиты его интересов на международном уровне, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, единства экономического пространства, функционирования коммуникаций общефедерального значения.

Предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов определены на основе баланса интересов центра и регионов в тех сферах деятельности государства, где выполнение федеральных задач невозможно без участия его региональных институтов и где при решении этих задач должны учитываться региональные особенности. Причем асимметричность Федерации компенсируется возможностью разграничения полномочий по предметам совместного ведения между центром и регионами на основании договоров, хотя здесь содержится и проблема рационального разграничения этих полномочий, так как какие-либо объективные критерии для этого не выработаны. В результате договорный процесс носит затяжной характер, не всегда отражает реальные возможности и обеспечивает интересы сторон.

Вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов последние обладают всей полнотой государственной власти. Проблемы такого подхода к определению собственной компетенции субъектов Российской Федерации указаны выше.

Предметы ведения местного самоуправления, определенные Конституцией Российской Федерации как вопросы местного значения, отчасти названы самой Конституцией:

- владение, пользование, распоряжение и управление муниципальной собственностью;
- формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- установление местных налогов и сборов;
- охрана общественного порядка.

Очевидно, что в Конституции приведен не полный перечень предметов ведения местного самоуправления, так как речь идет (за исключением охраны общественного порядка) не о предметной деятельности местного самоуправления. Кроме того, в положениях Конституции упомянуты наряду с перечисленными «иные вопросы местного значения», а также предусмотрена возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Следует отметить также, что задачи местного самоуправления определены в ряде других статей Конституции РФ. Так, в соответствии со ст. 40 «органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилищем «малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из муниципальных жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами» [3]. Статьей 41 предусматривается, что «медицинская помощь в муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается жителям бесплатно». Статья 43 гарантирует «общедоступность и бесплатность основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях».

Проблема формирования компетенции местного самоуправления должна была разрешиться с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Действительно, в данном Законе содержится статья

«Предметы ведения местного самоуправления». Пункт 1 этой статьи гласит: «В ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления». Уже здесь появляется неясность, так как, во-первых, предметы ведения – это сферы деятельности, а отдельные полномочия – права и обязанности; во-вторых, возникает вопрос, можно ли относить переданные государством полномочия к собственной компетенции местного самоуправления.

Вопросы местного значения, определенные названным Законом, можно разделить на несколько групп:

1. Связанные с обеспечением собственной организации и деятельности:
– принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль над их соблюдением;
– владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
– местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения.
2. По поводу которых имеются прямые указания на осуществление деятельности («содержание», «использование», «охрана», «строительство», «благоустройство» и т.п.):
– содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений;
– содержание муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;
– содержание муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;
– охрана общественного порядка, содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;
– содержание муниципальных предприятий энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;
– муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
– благоустройство и озеленение территории муниципального образования;
– сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;
– содержание муниципальной информационной службы;
– обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании.
3. По которым предоставлены полномочия по нормативному правовому регулированию («регулирование»):
– регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;
– регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, также недр для строительства подземных сооружений местного значения;
4. В решении которых органы местного самоуправления наделены организационными функциями, т.е. организация:
– муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;
– муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;
– муниципальных органов охраны общественного порядка;
– муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;
– снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;
– утилизации и переработки бытовых отходов;
– ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
– и содержание муниципальных архивов;
– транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечения населения услугами связи;
– муниципальной информационной службы;
– муниципальной пожарной службы.
5. По которым органы местного самоуправления наделены функциями содействия, – создание условий для:
– жилищного и социально-культурного строительства;
– обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
– деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании;
– деятельности средств массовой информации муниципального образования;
– организации зрелищных мероприятий;
– развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании.
6. По которым органы местного самоуправления наделены правом участвовать в общегосударственных делах:
– контроль над использованием земель на территории муниципального образования;

– обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;
– участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования.

К области предметной деятельности из всех перечисленных выше можно отнести вопросы, названные в п. 2–6 приведенной классификации, но проблематично применение к этим вопросам понятия «предметы ведения», т.е. собственные сферы деятельности, отделенные от сфер деятельности других уровней публичной власти. Так, например, комплексное социально-экономическое развитие, образование, здравоохранение, общественный порядок, жилищное и социально-культурное строительство, земельные отношения, культура, средства массовой информации, физическая культура и спорт, социальная поддержка и занятость населения, охрана окружающей среды, противопожарная безопасность являются сферами деятельности (предметами ведения) всех уровней публичной власти. По существу, перечисленные предметы относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, о существовании которых в действующих актах федерального законодательства, как уже отмечалось, ничего не говорится. И в этом смысле соответствующие положения требуют дальнейшей законодательной регламентации в целях определения полномочий местного самоуправления в указанных сферах.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено право субъектов Российской Федерации дополнять перечень вопросов местного значения, но не вполне понятно, каков источник дополнительной компетенции. Если компетенция разделена между всеми уровнями публичной власти, то субъекты Российской Федерации могут только передать в компетенцию местного самоуправления часть собственной компетенции, но это должно рассматриваться как наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Кроме того, той же нормой установлено, что «муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению» эти вопросы. Тем самым решение данных вопросов не является обязательным для органов местного самоуправления.

Следствием такого определения компетенции местного самоуправления является довольно большая неопределенность в ее практической реализации, конфликты между органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по поводу разграничения прав и обязанностей и, следовательно, проблема разграничения ресурсов, необходимых для реализации компетенции, а также неясность в вопросе о том, являются ли задачи местного самоуправления, установленные законодательством, обязательными для исполнения, или речь идет только о праве их решать.

Для выхода из этой ситуации необходимо:
– отказаться от попыток разрешения проблемы через установление собственных предметов ведения для каждого уровня публичной власти и перейти к практике разграничения полномочий в рамках, как правило, одних и тех же предметов ведения;
– законодательно установить задачи местного самоуправления и необходимые для их выполнения полномочия;
– разделить задачи местного самоуправления на конституционные (связанные с реализацией конституционных прав граждан), собственные обязательные (устанавливаемые федеральными и региональными законами) и собственные факультативные (добровольно принимаемые на себя);
– сформулировать задачи таким образом, чтобы исключить возможность их неоднозначного толкования.

До настоящего времени не разрешена проблема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

С одной стороны, действует основанное на Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 132) положение Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (п. 4 ст. «б»): «Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяются соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации».

С другой стороны, отсутствует федеральный закон, устанавливающий порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, расчета и передачи необходимых для их реализации ресурсов, контроля над их реализацией.

На практике действует значительное количество федеральных и региональных законов, устанавливающих обязанности органов местного

самоуправления в тех или иных сферах деятельности, отличающиеся от перечисленных в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросов местного значения. По существу, их можно считать возложенными государственными полномочиями, но по этому поводу нет прямых указаний в законах.

Кроме того, законодательно введен такой оборот, как «решения органов государственной власти, влекущие за собой уменьшение доходов или увеличение расходов органов местного самоуправления», и возникает проблема различения возложенных полномочий и указанных решений, так как и те и другие приводят к увеличению расходов или уменьшению доходов местных бюджетов. Эта проблема была бы незначительной, если бы не были предусмотрены различные механизмы компенсации органам местного самоуправления их недополученных доходов или увеличившихся расходов. На практике органы местного самоуправления исполняют соответствующие полномочия и решения без финансового и материального обеспечения.

Список литературы:

[1] Конституция Российской Федерации. М., 2006. С. 23.

[2] Конституция Российской Федерации. М., 2006. С. 24.

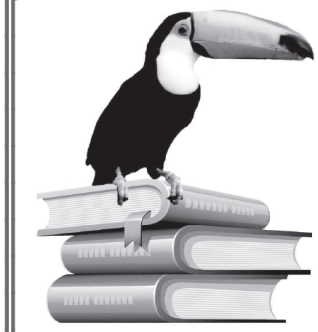
[3] Конституция Российской Федерации. М., 2006. С. 13.

Spisok literatury:

[1] Constitution of the Russian Federation. M., 2006. S. 23.

[2] Constitution of the Russian Federation. M., 2006. P. 24.

[3] Constitution of the Russian Federation. M., 2006. S. 13.



www.law-books.ru

Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников, учебных и методических пособий, монографий, научных статей.

Профессионально.

В максимально короткие сроки.

Размещаем в РИНЦ, E-Library.