

Упоров И.В. Терминологии в сфере компетенции органов местного самоуправления нуждается в уточнении // Академия педагогических идей «Новация». – 2019. – №1 (январь). – АРТ 53-эл. – 0,3 п. л. – URL: <http://akademnova.ru/page/875548>

РУБРИКА: ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 342

Упоров Иван Владимирович,

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

г. Краснодар, Российская Федерация

uporov@list.ru

**ТЕРМИНОЛОГИИ В СФЕРЕ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НУЖДАЕТСЯ В УТОЧНЕНИИ**

Аннотация: Рассматривается проблема толкования важнейших терминов в законодательстве о местном самоуправлении («полномочия органов местного самоуправления», «вопросы местного значения») в их содержании и во взаимозависимости. Анализируются нормы ФЗ «Общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», научные труды по заявленной теме, делаются соответствующие обобщения. В данной статье автор использовал некоторые суждения, которые были опубликованы ранее.

Ключевые слова: вопросы местного значения, полномочия, органы местного самоуправления, компетенция, закон, власть, государство.

Uporov Ivan Vladimirovich,
Doctor of Historical Sciences, Candidate of Laws, Professor
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
Krasnodar, Russian Federation
uporov@list.ru

TERMINOLOGY IN THE FIELD OF COMPETENCE OF LOCAL GOVERNMENT BODIES NEEDS SPECIFICATION

Annotation: The problem of interpretation of the most important terms in the legislation on local self-government (“powers of local self-government bodies”, “issues of local significance”) in their content and interdependence is considered. The norms of the Federal Law “General principles of the organization of local self-government in the Russian Federation”, scientific works on the stated topic are analyzed, corresponding generalizations are made. In this article, the author used some of the judgments that were published earlier.

Keywords: issues of local importance, powers, local authorities, competence, law, authority, state.

Современная правотворческая деятельность предполагает все более строгие требования к терминологии, используемой в законодательных актах, что связывается с объективным усложнением социальных отношений [1; 2; 3]. В литературе в этой связи справедливо отмечается, что «любое включаемое в содержание понятийного аппарата правовое понятие призвано обладать высокой степенью определенности, смысловой однозначностью, ясностью и доступностью для понимания. Терминологическая неопределенность, неточность, неполнота понятийного

аппарата, противоречивость включаемых в законодательство терминов, непоследовательность в их изложении отрицательно сказываются на эффективности правового регулирования, правильности понимания его целей и задач правоприменителем. Как следствие, это порождает проблемы при применении и исполнении соответствующих законов, создавая почву для разного рода бюрократических, коррупционных, иного рода злоупотреблений, вынесения неправомерных решений, что негативным образом может сказаться на защите прав граждан и организаций» [4, с. 37]. Следует согласиться также с тем, что «включаясь в механизм правового регулирования, дефиниция должна емко, с достаточной долей полноты отразить понимание сути правового явления, аккумулируя основные характеристики его содержания, придавая ясность и определенность правовым явлениям и обстоятельствам, отграничивая одно фактическое обстоятельство от другого» [5, с. 207].

В данном контексте рассмотрим проблемно-терминологический аспект, который имеется в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. [6] (далее – Федеральный закон о местном самоуправлении) и связывается с компетенцией органов местного самоуправления. Прежде всего следует отметить, что в настоящее время сам этот термин («компетенция») не имеет законодательного закрепления. Вместе с тем из содержания ряда законов следует, что «компетенция» чаще всего сопрягается терминами «полномочия», «функции», «права», «обязанности», «предмет ведения». Так, по мнению Т.М. Бялкиной, под предметом ведения органов местного самоуправления следует понимать «сферы (области) общественных отношений, которые в соответствии с законодательством отнесены к компетенции муниципальных образований, в рамках которых субъекты

местного самоуправления данных муниципальных образований могут принимать определенные решения, совершать иные юридически значимые действия» [7, с. 87]. Есть также точка зрения о том, что предмет ведения органов местного самоуправления составляют вопросы местного значения [8, с. 23].

Мы полагаем, что в данном контексте применительно к Федеральном законе о местном самоуправлении требует уточнения сопоставление ключевых терминов для статуса органов местного самоуправления – «полномочия органов местного самоуправления» и «вопросы местного значения», причем именно последний термин, введенный в законодательный оборот сравнительно недавно, как раз и дает основание (в связи с неоднозначной трактовкой в Федеральном законе о местном самоуправлении) для дополнительного его осмысления. При этом само понятие правомочия (полномочия) споров обычно не вызывает - в литературе под правомочием (полномочием) понимаются обычно (применительно к публично-правовой сфере) «права и обязанности государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, иных участников общественных отношений, установленные нормативным юридическим актом» [9, с. 446].

Под вопросами местного значения законодатель предлагает понимать следующую конструкцию, закрепленную в абз. 11 ч. 1 ст. 2 Федерального закона о местном самоуправлении: «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых ... осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно» [6]. При этом в ст. 14-16.2 впервые определяются вопросы местного значения в зависимости от вида муниципального образования (поселение, муниципальный район,

городской округ, внутригородской район). В ч. 1 ст. 18. указывается, что перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный закон. В этой связи в литературе отмечается, что «любые полномочия, закрепляемые за муниципальными образованиями, не могут выходить за круг, очерченный вопросами местного значения. В противном случае они будут признаны отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления» [10, с. 88].

Помимо вопросов местного значения, определяющих содержательную часть полномочий органов местного самоуправления, в Федеральном законе о местном самоуправлении содержатся другие положения, непосредственно касающиеся этих полномочий. Так, согласно ч. 1 ст. 17 к таким полномочиям относятся: принятие устава муниципального образования; установление официальных символов муниципального образования; создание муниципальных предприятий и учреждений; установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и т.д. Между тем общее понятие полномочий закон не дает, перечисляя лишь их примерный перечень. Возникает определенная коллизия между полномочиями в смысле ст. 14-16.2, и полномочиями в смысле ст. 17 Федерального закона о местном самоуправлении. Аналогично перечню вопросов местного значения следует отметить нечеткость формулировок отдельных полномочий органов местного самоуправления. Так, отнесенные к вопросам местного значения формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального района, контроль за исполнением данного бюджета; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности и т.д. по своей сути являются не вопросами местного значения, а

конкретными полномочиями органов местного самоуправления в определенных сферах ведения муниципальной власти. Приведем пример: законодатель отнес принятие устава муниципального образования, издание муниципальных правовых актов к полномочиям органов местного самоуправления, а утверждение правил землепользования и застройки – почему-то к вопросам местного значения, в то время как оба акта (устав и правила) являются нормативными правовыми актами, принятие которого входит в полномочия представительного органа местного самоуправления [11, с. 29]. Мы также полагаем, что соответствующие нормы закона должны быть изложены более четко. Можно привести еще пример – так, с позиции точного определения юрисдикции местного самоуправления формулировку таких вопросов местного значения, как «участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения» (п. 8 ч. 1 ст. 14 Федерального закона о местном самоуправлении), «организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (п. 23 ч. 1 ст. 14) вряд ли можно принять оптимальной, поскольку «указанные вопросы входят одновременно в компетенцию органов государственной власти, и, несомненно, их реализация на практике вызывает неясности в отношении компетенции определенного уровня власти и, как следствие - проблемы финансирования в рамках данной сферы деятельности» [11, с. 29].

В литературе в связи с этим справедливо обозначается проблема, связанная с тем, что предметы ведения местного самоуправления, сформулированные в Федеральном законе о местном самоуправлении, оказываются, по сути, совместными и для государственных органов (федеральных и региональных), и для органов местного самоуправления [12,

с. 15]. В такой ситуации «сохраняется необоснованная возможность для возложения на органы местного самоуправления функций, несвойственных им, или, напротив, возникает право органа местного самоуправления отказаться от выполнения конкретных мероприятий в рамках вопроса местного значения» [11, с. 29]. Для решения указанных коллизий необходимо, на наш взгляд, сформировать более четкое соотношение содержания, с одной стороны, ст. 14-16.2 Федерального закона о местном самоуправлении, и, с другой стороны, ст. 17. Существенная сложность здесь заключается в том, что согласно п. 9 ч. 1 ст. 17 органы местного самоуправления могут наделяться *иными* полномочиями в соответствии данным законом и уставом муниципального образования. Однако полномочия органов местного самоуправления содержатся не только в Федеральном законе о местном самоуправлении, но и в иных федеральных законах (ФЗ «О теплоснабжении», ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» и др.) – этот список очень длинный и, как нам представляется, в настоящее время до сих не имеется сводного перечня полномочий органов местного самоуправления. Соответственно мы полагаем сформировать данный перечень, что, бесспорно, представляет собой сложную и трудоемкую работу, но это вполне возможно, учитывая наличие электронных технологий, при этом данный перечень должен быть исчерпывающим, поскольку предполагает использование бюджетных средств, что требует предельной прозрачности в финансировании соответствующих вопросов местного значения.

Список использованной литературы:

1. Чиркин В.Е. О точности терминологии по вопросу принятия закона // Журнал российского права. 2014. N 4. С. 29 - 33.
2. Сенякин И.Н. Проблемы упорядочения терминологии нормативных правовых актов РФ // Вопросы теории государства и права. Саратов, 2000. Вып. 2. С.28 - 30.
3. Суслопаров А.В. Соответствие норм Уголовного кодекса России принципу единства и определенности терминологии на примере терминов "информация", "сведения", "данные" // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. N 11. С. 94 - 98.
4. Абрамова А.И. Правовые понятия в общем цикле развития российского законодательства // Журнал российского права. 2017. N 11. С. 34 - 42.
5. Власенко Н.А. и др. Техника составления правовых дефиниций. М., 2016.
6. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05. 01. 2019 г.).
7. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж, 2006.
8. Непомнящих С.С. Вопросы местного значения как элемент компетенции местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. N 5. С. 22 - 24.
9. Авакьян С.А. Конституционное право: Энциклопедический словарь. М.: Норма, 2000.
10. Чаннов С.Е. Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". М.: Ось-89, 2004.
11. Новиченко О.В. О природе полномочий органов местного самоуправления в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 7. С. 25-33.
12. Васильев В.И. Местное самоуправление: центр и регионы // Журнал российского права. 2003. № 3. С. 11-16.

Дата поступления в редакцию: 20.01.2019 г.

Опубликовано: 26.01.2019 г.

© Академия педагогических идей «Новация», электронный журнал, 2019

© Упоров И.В., 2019