

ПОНЯТИЕ ПОЛНОМОЧИЙ В ТЕОРИИ И ПРАКТИКЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

ОБРАЗЦОВА СВЕТЛАНА ВЛАДИМИРОВНА

Хабаровский государственный университет экономики и права,
г. Хабаровск, Российская Федерация, e-mail: Nik-70@yandex.ru

Реализация полномочий по решению вопросов местного значения осуществляется органами местной власти не иначе, как в процессе муниципального управления. С момента принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исполнение полномочий органами местного самоуправления по вопросам муниципального характера регулируются на уровне федерального, регионального и отраслевого законодательства. Этот факт говорит о том, что понятие полномочий является основополагающим в организации местного самоуправления. Однако, термин «полномочия» за весь период формирования и совершенствования правовой основы организации местного самоуправления в Российской Федерации так и не получил должной нормативно-понятийной огранки в системе важнейших терминов, относящихся к функциональной характеристике местного самоуправления. В связи с тем, что в настоящее время отсутствует законодательное определение термина «полномочия», а также по причине того, что не существует единого подхода к данному понятию, органы власти изменяют характер полномочий с обязательного на факультативный и действуют по усмотрению. В результате возникает множество практических проблем и разногласий при исполнении как собственных полномочий органов местного самоуправления, закрепленных на уровне федерального законодательства, так и государственных полномочий, переданных этим органам для исполнения. В результате анализа теоретических аспектов и практических ситуаций автор придерживается подхода, при котором права и обязанности органов власти в рамках исполнения, перераспределения полномочий должны рассматриваться в неразрывной связи. Автор предлагает разработать и закрепить в статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ понятие полномочий и классифицировать на законодательном уровне полномочия по характеру их исполнения.

Ключевые слова: муниципальное управление, полномочия, права и обязанности, обязательный характер исполнения, факультативный характер исполнения

До 2003 г. понятие полномочий рассматривалось сугубо применительно к органам государственной власти. И только с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ этот термин стали связывать с муниципальным управлением и его органами.

В контексте данного закона управление местными делами обеспечивается органами местного самоуправления, чья деятельность осуществляется посредством властных полномочий, закрепляемых на законодательном уровне.

Понятие полномочий является основополагающим в организации местного самоуправления. Однако Федеральный закон № 131-ФЗ не относит его к основным терминам и понятиям, не дает ему единообразного толкования, в результате чего возникает много вопросов, касающихся практики муниципального управления. Проблемы, связанные с применением понятия полномочий в законодательстве и в правоприменительной деятельности, на се-

годняшний день наиболее актуальны и повсеместно обсуждаемы. Мы считаем, что вышеприведенный факт связан с постоянным совершенствованием, уточнением и корректировкой полномочий органов местного самоуправления в той или иной сфере общественных отношений. Об этом свидетельствуют регулярные изменения и дополнения, вносимые в Федеральный закон № 131-ФЗ, а также отдельные законодательные акты. При отсутствии законодательного определения термина и единого подхода к понятию «полномочия» законодательная корректировка полномочий зачастую ухудшает и без того несовершенную систему отношений в сфере муниципального управления.

Теоретически существует два подхода к данному термину. Учитывая тот момент, что обязательными элементами полномочий являются права и обязанности органов власти, первый подход основан на самостоятельном существовании этих двух элементов – «прав и обязанностей». Это, безусловно, позволяет ставить в приоритет тот элемент, ко-

торый наиболее выгоден и приемлем в той или иной ситуации. Проще говоря, позволяет действовать по усмотрению (относительное правомочие).

Второй подход, которого придерживается большая часть исследователей и практиков, основан на том, что права и обязанности органов власти в рамках их полномочий должны рассматриваться исключительно «в неразрывном их единстве» [1], «в совокупности» [2], «в неразрывной связи» [3].

Надо признать, что второй подход наиболее полно характеризует пределы возможностей органов власти в определенной сфере общественных отношений и не позволяет этим органам действовать по усмотрению и принимать решения по своему выбору.

Позиция законодателя ближе к первому подходу, при котором права и обязанности органов власти в большинстве случаев не представляют собой единства либо связи. Если это относится к таким факультативным полномочиям, как установление официальных символов муниципального образования, то действие по усмотрению вполне допустимо, так как определяющим фактором при реализации данного полномочия будет желание сохранить и поддержать исторические и местные традиции. Обязательными к исполнению являются те полномочия, которые прямо установлены федеральным законодательством и имеют конкретную функциональную направленность.

Согласно законодательной логике полномочия органов местного самоуправления, установленные Федеральным законом № 131-ФЗ и отраслевым федеральным законодательством, должны быть направлены на решение вопросов местного значения либо на решение государственных вопросов в том случае, если такие полномочия переданы на местный уровень законом. Однако на практике немало примеров, когда на уровне отраслевого федерального законодательства для органов местного самоуправления устанавливаются полномочия, выходящие за рамки вопросов местного значения и не передаваемые законодательством в установленном порядке в надлежащие органы. Такие неопределенные по характеру полномочия содержит, к примеру, Федеральный закон от 07.07.2003 № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве». В соответствии с данным Законом учет личных подсобных хозяйств осуществляется в похозяйственных книгах, которые ведутся органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления городских округов.

В данном случае законодатель допускает относительное правомочие, так как определяет круг действий, предусматривает возможность действовать самостоятельно, но не устанавливает рамки и способы правовой самостоятельности.

Необходимо отметить, что ни базовый закон о местном самоуправлении, ни иные федеральные законы прямо не классифицируют полномочия по характеру их исполнения на обязательные и факультативные. Как правило, органами власти, по умолчанию, в приоритет ставится исполнение тех полномочий, которые могут быть обеспечены финансово. В связи с этим на практике нередко возникают разногласия между органами местной власти и органами государственной власти, а позиции судебных органов не вносят ясности и определенности в спорных ситуациях. Такие разногласия касаются как собственных полномочий органов местного самоуправления, закрепленных для исполнения на уровне федерального законодательства, так и государственных полномочий, переданных этим органам для исполнения.

Так, поиск наиболее оптимального механизма распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, может служить одним из примеров, когда характер полномочий при их реализации воспринимается неопределенно и самим законодателем, и судебными органами.

С 1 марта 2015 г. Федеральным законом «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» [4] введено распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Оно осуществляется органом местного самоуправления поселения в отношении земельных участков, расположенных на территории поселения, при наличии утвержденных правил землепользования и застройки территории [5].

С одной стороны, данное полномочие не попадает под вопросы местного значения, установленные статьями 14,15,16 Федерального закона № 131-ФЗ и в связи с частью 1 статьи 19 вышеуказанного Федерального закона должно рассматриваться как государственное полномочие, переданное органам местного самоуправления. С другой стороны, порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, закрепленный в статье 19 Федерального закона № 131-ФЗ, не был соблюден. В связи с этим у муниципалитетов возникает вполне справедливый вопрос: «Являются ли данные полномочия государственными и за счет каких средств они должны исполняться?» Интерес представляют ответы двух комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, поступившие в исполнительный орган одного из сельских поселений Хабаровского края.

По информации Комитета по земельным отношениям и строительству, необходимость передачи полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не

разграничена, от муниципальных районов поселениям была обоснована тем, что вопросы местного значения в области градостроительной деятельности были закреплены именно за органами местного самоуправления поселений, а не за муниципальными районами. В связи с этим наиболее правильным представляется подход, при котором полномочия в области земельных отношений и градостроительной деятельности исполняются одним и тем же органом местного самоуправления, что обеспечивает комплексное регулирование вопросов предоставления земли и размещения объектов капитального строительства в границах муниципальных образований. При этом предполагается, что реализация данных полномочий будет осуществляться за счет денежных средств, поступающих в местные бюджеты от продажи и предоставления в аренду земельных участков. Однако, по мнению Комитета, сложилась неблагоприятная ситуация, при которой органы местного самоуправления сельских поселений лишены доходов от распоряжения земельными участками, так как все доходы поступают в бюджет муниципальных районов [6].

В свою очередь Комитет по Федеративному устройству и вопросам местного значения признает, что данное полномочие должно рассматриваться как делегированное органам местного самоуправления государственное полномочие. Комитет подтверждает, что действительно нормами Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», наделяющего органы местного самоуправления государственными полномочиями по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, не предусмотрено предоставление местным бюджетам субвенций на осуществление данными органами соответствующих государственных полномочий. Однако органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. И так как нормы указанного закона не признаны в судебном порядке несоответствующими Конституции Российской Федерации, то указанные государственные полномочия должны осуществляться за счет средств соответствующих местных бюджетов [7].

Исходя из позиций законодательных органов, следует, что полномочия по распоряжению неразграниченными земельными участками являются государственными, переданными для исполнения органам местного самоуправления. Отказ от исполнения полномочий не допускается, следовательно, этот вид полномочий носит обязательный характер. Что касается финансового обеспечения этих полномочий, следует констатировать тот факт, что законодатель предпочел уйти от прямого ответа, указав лишь на недоработку вопроса финансирования.

В данном случае при осуществлении правомочий финансовые и материальные ресурсы являются основными элементами, без которых механизм исполнения переданных государственных полномочий не должен функционировать. Как было отмечено ранее, не установлены способы и рамки, при которых выполнение действия будет безусловным. Это не просто одна из формул межбюджетных отношений «полномочия – субвенция – полномочия», это норма п. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации, которая гласит: «Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств». Детализирована она в статье 19 Федерального закона № 131-ФЗ, где установлен законодательный порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Остается непонятным: что же мешает законодателю предусмотреть в законодательной норме определенную установку на действия и выстроить четкую систему межбюджетных отношений.

Мы считаем, данная проблема не утратит своей актуальности и с принятием Федерального закона от 03.07.2016 г. № 334-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [8], согласно которому с 1 января 2017 г. предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, будет осуществляться муниципальными районами. Исполнение государственных полномочий уже муниципальными районами так же, как и городскими поселениями и городскими округами, будет исполняться за счет доходов, поступающих от распоряжения такими участками в местные бюджеты, что прямо противоречит ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ.

Судебные органы заняли диаметрально противоположную позицию в рассматриваемой ситуации.

В своем Постановлении Арбитражный суд Дальневосточного округа по делу № А73-1345/2016 указал на то, что «распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, – это не обязанность сельского поселения, а право. Соответственно, если сельскому поселению не нужны указанные земельные участки, то оно вправе не распоряжаться таковыми. При принятии сельским поселением решения воспользоваться своим правом распоряжаться земельными участками такие отношения относятся к полномочиям сельского поселения» [9].

Судебные выводы обоснованы тем, что статья 3.3. Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» предусматривает основания возникновения права в связи с объединением градостроительных функций посе-

лений с земельными правами. Именно поэтому право распоряжаться земельными участками было предоставлено сельским поселениям для осуществления вопросов местного значения и для строительства муниципальных объектов.

На основании судебного вывода законодательную норму, предписывающую сельским поселениям осуществлять распоряжение неразграниченными земельными участками, при наличии требуемых условий можно отнести к факультативной. В нашем случае законодательную конструкцию согласно трактовке со стороны судебных органов скорее можно назвать неудачной. Однако рассматриваемая норма все же имеет властное (категоричное) предписание и не дает оснований действовать по своему усмотрению органам местного самоуправления. В данном случае определяющим будут два момента:

– во-первых, распоряжение неразграниченными земельными участками не входит в перечень вопросов местного значения, следовательно, является государственным и обязательным для исполнения при их передаче органам местной власти;

– во-вторых, характер рассматриваемых полномочий в априори предусматривает обязательную взаимосвязь прав и обязанностей.

Анализ теоретических аспектов и практических ситуаций дает возможность сделать вывод о том, что современное состояние местного самоуправления и обширное правовое поле, регулирующие вопросы его организации, нуждаются в особом внимании к проблеме трактовки основополагающих понятий.

Подход, при котором права и обязанности в понятии полномочий могут существовать исключительно во взаимосвязи, должен быть един для теоретиков, практиков и законодателя, что, во-первых, позволит исключить самовольное изменение характера полномочий с обязательного на факультативный, и наоборот. Во-вторых, этот подход закрепит равенство мер дозволенного и должного поведения между участниками отношений, поэтому он должен быть отражен в понятии полномочий и закреплен в ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ. Учитывая тот фактор, что полномочиям органов местного самоуправления наряду с обязательным присущ и факультативный характер, условие, при котором баланс обязательности и усмотрения будет не только соблюден, но и направлен на эффективное решение местных дел, должен установить сам законодатель, при этом легально классифицировав полномочия по характеру исключительно на уровне федерального законодательства.

Делая выводы относительно терминов, законодательных формулировок с их применением, различного толкования понятий в практической деятельности органов власти, хотелось бы привести мнение Всеволода Ивановича Васильева о том, что «формулируя юридические нормы, законодатель

вправе использовать любой подходящий инструментарий, но крайне важно, чтобы его применение было последовательным и точным. Недопустима путаница понятий, использование одних и тех же терминов в разных смыслах, в результате чего содержание правовых дефиниций искажается, и они перестают действовать в соответствии со своим предназначением» [10]. Данное утверждение в полной мере справедливо отнести к понятию «полномочия органов местного самоуправления».

Литература

1. Овчинников И. И., Писарев А. Н. Муниципальное право России. М., Эксмо. 2007.
2. Ковешников Е. И. Муниципальное право. М., 2000.
3. Белоусова Е. В. О соотношении категорий «компетенция», «полномочия» и «предметы ведения» в системе местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 124-131.
4. О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации: федер. закон от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ; в ред. федер. закона от 23.06.2014 г. № 171-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации. федер. закон от 03.07.2016 № 334-ФЗ слова «Распоряжение земельными участками» заменено словами «Предоставление земельных участков». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Письмо Комитета по земельным отношениям и строительству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва от 01.04.2015 № 3.31-21/316/39446 // Личный архив автора. 2015.
7. Письмо Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации шестого созыва от 09.02.2015 №3.20-23/67/13079 // Личный архив автора. 2015.
8. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 03.07.2016 № 334-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
9. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 07.10.2016 г. № Ф03-4681/2016 // Арбитражный суд Дальневосточного округа. URL: <http://www.fasdvo.arbitr.ru>
10. Васильев В. И. О некоторых понятиях муниципального права // Журнал Российское право. № 12 (204). 2013. С. 46-56.

References

1. Ovchinnikov I. I., Pisarev A. N. Munitsipal'noye pravo Rossii [Municipal law of Russia]. M., Eksmo. 2007.
2. Koveshnikov E. I. Munitsipal'noye pravo [Municipal law]. M., 2000.
3. Belousova E. V. O sootnoshenii kategorij «kompetentsiya», «polnomochiya» i «predmety vedeniya» v sisteme mestnogo samoupravleniya [About a ratio of cate-

gories «competence», «powers» and «areas of jurisdiction» in system of local self-government] // *Administrativnoye i munitsipal'noye pravo*. 2013. № 2. S. 124-131.

4. О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации: федер. закон от 25.10.2001 г. № 137-FZ; в ред. федер. закона от 23.06.2014 г. № 171-FZ [About enforcement of the Land code of the Russian Federation: federal law from 25.10.2001 № 137-FL; in an edition of federal law from 23.06.2014 № 171-FL]. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

5. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федер. закон от 03.07.2016 № 334-FZ слова «Распоряжение земельными участками» заменено словами «Предоставление земельных участков» [About modification of the Land code of the Russian Federation and separate acts of the Russian Federation: federal law from 03.07.2016 № 334-FL of the words «Order Land Plots» are replaced with the words «Granting the Land Plots»]. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

6. Pis'mo Komiteta po zemelnym otnosheniyam i stroitel'stvu Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federatsii shestogo sozyva ot 01.04.2015 № 3.31-21/316/39446 [Letter of Committee on the land relations and construction of the State Duma of Federal As-

sembly of Russia of the sixth convocation of 01.04.2015 № 3.31-21/316/39446] // *Lichnyj arkhiv avtora*. 2015.

7. Pis'mo Komiteta po federativnomu ustrojstvu i voprosam mestnogo samoupravleniya Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo sobraniya Rossijskoj federatsii shestogo sozyva ot 09.02.2015 №3.20-23/67/13079 [Letter of Committee on the federal device and questions of local self-government of the State Duma of Federal Assembly of Russia of the sixth convocation of 09.02.2015 № 3.20-23/67/13079] // *Lichnyj arkhiv avtora*. 2015.

8. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные Российской Федерации: федер. закон от 03.07.2016 № 334-FZ [About modification of the Land code of the Russian Federation and separate legislative Russian Federation: federal law from 03.07.2016 № 334-FL]. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tant-Plyus».

9. Postanovleniye Arbitrazhnogo suda Dal'nevostochnogo okruga ot 07.10.2016 g. № F03-4681/2016 [The resolution of Arbitration tribunal of the Far Eastern Federal District from 07.10.2016 № F0L-4681/2016] // *Arbitrazhnyj sud Dal'nevostochnogo okruga*. URL: <http://www.fasdvo.arbitr.ru>

10. Vasil'ev V. I. О некоторых понятиях муниципального права [About some concepts of the municipal right] // *Zhurnal Rossijskoye pravo*. № 12 (204). 2013. S. 46-56.

* * *

CONCEPT OF POWERS OF THE THEORY AND PRACTICE OF MUNICIPAL MANAGEMENT

OBRAZTSOVA SVETLANA VLADIMIROVNA
Khabarovsk State University of Economy and Law,
Khabarovsk, the Russian Federation, e-mail: Nik-70@yandex.ru

Municipal authorities carry out the realization of powers according to the solution of questions of local value as in the course of municipal management. From the moment of adoption of the Federal law «About the General Principles of the Organization of Local Self-government in the Russian Federation» execution of powers by local government bodies concerning municipal character are regulated at the level of the federal, regional and industry legislation. This fact says that the concept of powers is fundamental in the organization of local self-government. However, the term «powers» in the Russian Federation did not receive a due standard conceptual facet in system of the major terms relating to functional characteristics of local self-government for the entire period of formation and improvement of a legal basis of the organization of local self-government. Because now there is no legislative definition of the term «powers» and also for the reason that there is no uniform approach to this concept, authorities change the nature of powers with obligatory to facultative and work at discretion. The set of practical problems and disagreements at execution as own powers of the local government bodies fixed at the level of the federal legislation, and the state powers delegated to these bodies for execution results. As a result of the analysis of theoretical aspects and practical situations the author adheres to approach at which the rights and obligations of authorities within execution, redistributions of powers have to be considered in indissoluble communication. The author suggests to develop and enshrine a concept of powers in article 2 of the Federal law № 131-FL and to classify at the legislative level of power by the nature of their execution.

Key words: municipal management, powers, rights and duties, binding character of execution, facultative nature of execution

Об авторе:

Образцова Светлана Владимировна, аспирант Хабаровского государственного университета экономики и права, г. Хабаровск

About the author:

Obraztsova Svetlana Vladimirovna, Post-graduate Student, Khabarovsk State University of Economy and Law, Khabarovsk