ОПРЕДЕЛЕНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КОМПЕТЕНЦИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Тепляков И.И.

аспирант, ассистент кафедры конституционного и международного права
Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 425, igor.teplyakov@uapa.ru

УДК 352
ББК 67.401

Цель. Раскрытие сущности компетенции муниципальных образований в Российской Федерации. Анализ подходов советских и российских правоведов к определению компетенции органов публичной власти. Определение соотношения компетенции муниципальных образований и органов местного самоуправления. Формирование предложений об устранении пробелов в законодательстве о местном самоуправлении в Российской Федерации, касающегося определения компетенции муниципальных образований.

Методы. В ходе анализа трудов советских и российских правоведов, посвященных определению понятия компетенции, используется метод историко-правового исследования. При анализе норм действующего законодательства РФ о местном самоуправлении и формировании авторского определения компетенции используются сравнительно-правовой метод и формально-юридический метод.

Результаты. Обоснована возможность отождествления компетенции органов местного самоуправления и муниципальных образований в Российской Федерации. Сформулировано авторское определение компетенции органов публичной власти (двухуровневая компетенция). В рамках выше обозначенного подхода сформулировано определение компетенции муниципальных образований в Российской Федерации, приводятся и обосновываются предложения по его законодательному закреплению.

Научная новизна. Дан подробный анализ взглядов советских и российских правоведов на определение компетенции органов публичной власти, выявлены структурные элементы данной компетенции. Высказывается и обосновывается идея об отождествлении компетенции органов местного самоуправления и муниципальных образований в Российской Федерации. Сформулированы авторские определения компетенции органов публичной власти и муниципальных образований в Российской Федерации.

Ключевые слова: компетенция, муниципальные образования, органы местного самоуправления, публичная власть, дифференцированное определение.

DEFINITION OF MANAGERIAL COMPETENCES OF MUNICIPAL ENTITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION: THEORETICAL-LEGAL ASPECT

Teplyakov I.I.

Post-graduate student of the constitutional and international law department, the Ural institute of management – branch, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, room 425, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, igor.teplyakov@uapa.ru

Purpose. Revelation of competence essence of municipal entities in the Russian Federation. Analysis of approaches of the Soviet and Russian lawyers to the definition of competence of public power bodies. Definition of correlation of municipal entities and self-government bodies competence. Development of proposals concerning gaps removing in the legislation on local self-government in the Russian Federation, concerning the definition of municipal entities competence.

Methods. Analyzing writings by Soviet and Russian lawyers, devoted to the definition of the competence notion,

© Тепляков И.И., 2014

the author used a method of historical-legal research. In the analysis of norms of the existing RF legislation on local self-government and development of the authorial definition of competence, the author used a comparative-legal method and formal-juridical method.

Results. The author substantiated possibility of identifying competence of local self-government bodies of public power (two-level competence). Within the framework of the above-mentioned approach, the author formulated a definition of municipal entities competence in the Russian Federation, proposed and substantiated proposals on its legislative approval.

Scientific novelty. The author analyzed views of the Soviet and Russian lawyers concerning the definition of public power bodies' competence, determined structural elements of the given competence. The author introduced and substantiated an idea of identification of the self-government power bodies and municipal entities in the Russian Federation; formulated authorial definitions of public power bodies and municipal entities' competence in the Russian Federation.

Key words: competence, municipal entities, local self-power bodies, public power, differentiated definition.

Во всем мире местное самоуправление признается в качестве одного из демократических институтов публичной власти, что нашло подтверждение в международных правовых актах, например – в Европейской хартии местного самоуправления от 15.10.1985 [1]. Участие органов местного самоуправления в общественных отношениях является одним из факторов, позволяющих охарактеризовать государство как демократическое и правовое, стремящееся к построению гражданского общества и следующее идеалам конституционализма.

Следуя этому обстоятельству, Конституция Российской Федерации [2, ст.12] признает и гарантирует независимость местного самоуправления в пределах его полномочий. При этом Конституция РФ, закрепив предметы ведения Российской Федерации, совместного ведения федеральной и региональной власти и предметы ведения субъектов РФ (ст. 71-73), отказалась от закрепления компетенции (предметов ведения) местного самоуправления в России. Более того, на наш взгляд, право местного самоуправления на судебную защиту, закрепленное ст. 133 Конституцией РФ, ущемляется самой Конституцией – ведь согласно ч. 2 ст. 125 Конституции России субъекты местного самоуправления не представлены в закрытом перечне субъектов, обладающих правом обращения с запросом в Конституционный Суд РФ о соответствии ряда нормативных правовых актов Конституции РФ. Так же Конституция РФ, устанавливая в ч. 3 ст. 125 возможные виды споров о компетенции органов государственной власти, исключает возможность спора о компетенции между органами местного самоуправления и органами государственной власти, что представляется достаточно серьезным упущением законодателя.

Определение компетенции муниципальных образований только лишь на уровнях федерального и регионального законодательства может привести к возникновению ряда коллизий, преодоление которых, в виду вышеуказанных причин, будет невозможно в рамках конституционного судебного процесса, вот почему, особое внимание следует уделить законодательному закреплению компетенции муниципальных образований в Российской Федерации.

Однако предварительно следует уделить внимание теоретическим основам компетенции органов публичной власти. Определению понятия компетенции, её составных элементов и признаков посвящены труды многих ученых-правоведов [3, с.2], [4, с.3], [5, с.127], [6, с.48], [7, с.68], [8, с.103], [9, с.25], [10, с.317]. Тем не менее, и сегодня этот вопрос представляется недостаточно изученным: высказываются различные взгляды на определение места и роли компетенции в общей системе публично-правовых явлений, выделению элементов, составляющих ее структуру, и характеристике существующих между ними взаимосвязей.

Действующее законодательство не устанавливает единого понятия компетенции, не содержит полной характеристики всех элементов, её составляющих. Более того, оно не всегда применяет этот термин, хотя подразумевает его. В практике отечественного государственного регулирования встречаются такие термины, как «ведение», «полномочия», «функции», «право», «компетенция» [2, ст.71], [11, ст.13], [12, ст.17]. При этом каждый из названных терминов имеет свое отличительное содержание, следовательно, на наш взгляд, данные понятия не следует отождествлять.

Термин «компетенция» происходит от латинского «competentia», что означает ведение, способность, принадлежность по праву, и обычно используются в двух смыслах: 1) для определения круга вопросов, в которых субъект обладает познаниями (используется в объективном (или фактическом) смысле при обозначении ведения, компетентности субъекта); 2) для определения круга полномочий, которыми наделен субъект (употребляется в формальном (или юридическом) смысле при характеристике прав и обязанностей субъекта).

Определение понятия компетенции в формаль-

ном (юридическом) значении предлагалось различными учеными-правоведами и, как правило, зависело от элементов, которые, по представлению авторов, подлежат включению в структуру компетенции. М.А. Шафир, определяя компетенцию государства, указывает, что это один из важных институтов конституционного права, представляющий собой законодательное закрепление «определенных областей общественной жизни, на которые распространяется деятельность соответствующего государства; функций, осуществляемых государством применительно к этим областям; конкретных властных полномочий, необходимых для реализации этих функций, и территориальных пределов их осуществления» [5, с.50]. Профессор А.В. Венедиктов представлял компетенцию государственного органа как «предмет его ведения (его задачи и функции) и объем прав и обязанностей, необходимых для осуществления его задач» [13, с.613].

Исходя из этих представлений, можно сформулировать общее, в определенной степени абстрактное, определение компетенции. С данной точки зрения, компетенция органа публичной власти понимается как совокупность прав и обязанностей, закрепляемая за данным органом в целях реализации им своей деятельности в определенной сфере общественных отношений. Данное определение закрепляет основные признаки компетенции, без которых невозможно дальнейшее, более детальное определение компетенции публичного органа власти в Российской Федерации.

Стоит отметить, что содержание компетенции как составной части системы управления может быть раскрыто с точки зрения общей теории управления. Система управления в обществе, как правило, включает в себя управляющее устройство, управляемый объект и целенаправленное воздействие первого на второй для стабилизации положения или перевода объекта в новое состояние. В исследуемом случае, по мнению профессора, доктора философских наук Ю.А. Левады, управляющим устройством выступает субъект-носитель компетенции, где компетенция характеризует, каким образом и в каких формах субъект осуществляет воздействие на управляемый объект [14, с.68]. Таким образом, с точки зрения теории управления, компетенция может быть определена как качественная характеристика управляющего воздействия субъекта на подчиняемый ему объект. Данное определение, несмотря на его абстрактно-теоретическое содержание, представляется достаточно важным для понимания самой сути компетенции как публично-правового института. Раскрытие качественного содержания компетенции в свою очередь ставит вопрос о структуре компетенции органов публичной власти.

Проблема определения структуры компетенции органов публичной власти также не нашла единого пути решения среди ученых-государствоведов. По мнению М.А. Шафира, структура компетенции государства представлена следующими элементами:

1) сферы общественной жизни, в которых осуществляется деятельность государства;

2) функции, которые осуществляет государство применительно к той или иной сфере общественной жизни;

3) конкретные властные полномочия, необходимые для осуществления соответствующих функций;

4) территориальные пределы деятельности государства.

Следует отметить, что данная позиция является небесспорной и подвергается критике со стороны других исследователей-правоведов. В частности, указывается на противоречие между юридической природой компетенции и неюридическим характером содержания выделенных элементов системы компетенции.

К.Ф. Шеремет указывает, что компетенция есть юридическая категория, следовательно, не может включать в свой состав функции [15, с.19]. Данная точка зрения разделяется Б.М. Лазаревым. Он замечает, что функции «сами по себе - явления не юридические, и поэтому не могут быть элементами компетенции». В то же время, по мнению Б.М. Лазарева, законодательство возлагает на соответствующие органы выполнение тех или иных функций применительно к различным управляемым объектам, при этом в компетенцию входят «не сами функции, которые орган вправе и обязан выполнять, а право и обязанность осуществлять определенного рода функции» [7, с.40]. Следовательно, определение функции как элемента структуры компетенции находится в зависимости от взглядов исследователя на наличие или отсутствие правового характера в дефиниции функции как теоритико-правового явления.

Основываясь на неюридической природе общественных отношений, составляющих понятие «предметы ведения», Б.М. Лазарев исключает и их как один из составляющих элементов структуры компетенции [7, с.45]. Эта позиция разделяется И.А. Азовкиным, указывающим, что «предметы ведения», являясь реально существующими областями общественной жизни, не могут быть элементом компетенции [16, с.179]. Тем не менее, данная позиция не представляется единственно верной – природа общественных отношений обладает достаточно многогранным характером, а сами общественные отношения имеют тенденцию к перманентному усложнению своей структуры. Так из состава предметов ведения можно выделить общественные отношения, касающиеся вопросов нормотворчества, государственного строительства, охраны правопорядка и ряд других вопросов, которые едва ли можно классифицировать как неюридические по своей

природе. Следовательно, вопрос о включении категории «предметы ведения» как структурного элемента в состав компетенции органа публичной власти является далеко не столь однозначным, как представляется изначально.

Отдельными авторами в качестве самостоятельных элементов компетенции рассматриваются цели и задачи, стоящие перед субъектом-носителем компетенции. В данном случае цель понимается как «предмет стремления, то, что следует осуществить» [17, с.873]. Следовательно, цели органов публичной власти выступают для данных органов своеобразными ориентирами в реализации ими своих полномочий. Задачи органов публичной власти формируются исходя из поставленных перед ними целей, указывают на аспекты общественных отношений, применительно к которым должна осуществляться деятельность органа публичной власти. Следует отметить, что цели и задачи органов публичной власти, как правило, устанавливаются нормативными правовыми актами различного уровня, выражаются в закрытых перечнях и носят абстрактный характер.

В вопросе определения компетенции публичных органов власти важную роль играют функции данных органов. При этом следует подчеркнуть, что законодательно закрепленное определение «функция» в системе российского права на сегодняшний день отсутствует, поэтому идентификация данного понятия представляется достаточно затруднительным. Следует согласиться с мнением Е.П. Забелиной, которая считает, что существенные различия в понимании и классификации функций публичных органов власти обусловлены именно данной проблемой [18, с.11]. В вопросе толкования понятия «функция» верной представляется позиция Л.И. Каска, согласно которой «функция какого-либо объекта - это внешнее проявление его свойств, способ его поведения в определенной системе отношений» [19, с.3]. В настоящее время в научном сообществе представлены различные взгляды на классификацию функций органов публичной власти. Некоторые ученые считают, что функции органов управления следует подразделять по формам и методам управления [20, с.198]. В свою очередь, Б.М. Лазарев считает функции «одним из элементов содержания управления» и предлагает их следующую классификацию [7, с.11]: 1) сбор, обработка, анализ информации, передача информации другим органам; 2) прогнозирование; 3) организация; 4) регулирование; 5) руководство; 6) координацию; 7) планирование; 8) стимулирование; 9) контроль; 10) учет.

Данный подход получил свое развитие в трудах Ю.А. Тихомирова, который предложил классификацию функций управления, в зависимости от их влияния на общие и специальные полномочия, обеспечивающие меру должного поведения (органа, подразделения, должностного лица), самостоятельность в выполнении задач и функций [21, с. 652]:

- Регулирующие функции – полномочия, выражающиеся словами: регулировать, устанавливать, обеспечивать.
- Расчетно-информационно-аналитические функции - полномочия: изучать, разрабатывать, подготавливать, рассматривать, оценивать, информировать.
- Организационные функции - полномочия: организовывать, координировать, согласовывать, инструктировать, содействовать.
- Контрольные функции - полномочия: проверять, заслушивать, контролировать, корректировать.

Приведенный подход представляется достаточно обоснованным и наглядно демонстрирует роль функций в структуре компетенции органов публичной власти: в данном случае функции являются связующим звеном между целями и задачами, стоящими перед органами публичной власти, и совокупностью прав и обязанностей данных органов, необходимых для реализации поставленных перед ними целей и задач. Подтверждение данной точки зрения можно найти в некоторых нормативных правовых актах РФ. Например, в Положении об Администрации Президента РФ, содержит достаточно объемный перечень функций, осуществляемых Администрацией Президента РФ [22, п.5].

Ряд ученых-государствоведов так же выделяют ответственность в качестве элемента структуры компетенции [23, с.289], [24, с. 136].

Стоит отметить, что применительно к публичным правоотношениям следует вести речь о юридической ответственности, которая понимается как применение к правонарушителю предусмотренных санкцией юридической нормы мер государственного принуждения, выражающихся в форме лишений личного, организационного либо имущественного характера [25, с.312]. При этом субъект правоотношений может быть стороной самых разнообразных правоотношений, а, следовательно, и подлежать различным видам ответственности, в зависимости от характера правоотношений, участником которых он является: уголовной ответственности, административной, конституционной и иным видам ответственности. Необходимо отметить, что для наступления ответственности необходима совокупность ряда условий: совершение субъектом правоотношений негативного общественно опасного деяния, обладание субъектом правонарушения определенных свойств, рассмотрение дела о правонарушении компетентными органами, и т.д. На основании вышеизложенного, правильной представляется позиция авторов, не характеризующих ответственность как элемент состава компетенции публичных органов власти [7, с.21]. Тем не менее, представляется неверным от-

рицание полного отсутствия взаимосвязи между компетенцией и ответственностью. Следует согласиться с мнением Ю.А. Тихомирова, который считает, что предметы ведения и полномочия как элементы компетенции сочетаются с ответственностью субъектов компетенции [9, с.27]. Таким образом, ответственность в данном случае следует считать определенным регулятором поведения субъекта компетенции в случаях, когда в своей деятельности он выходит за рамки определенной ему компетенции.

На основе анализа взглядов отечественных ученых-правоведов, касающихся определения компетенции публичных органов власти, можно сделать вывод о том, что определение компетенции должно быть в определенной степени дифференцированным. В узком смысле компетенцию органа публичной власти можно определить как совокупность прав и обязанностей органа публичной власти, закрепляемая за данным органом в целях реализации им своей деятельности в определенной сфере общественных отношений (компетенция первого уровня). Как отмечалось ранее, данное определение носит достаточно абстрактный характер, поэтому не дает полного представления о содержании и структуре компетенции. Поэтому следует дать определение компетенции второго уровня, согласно которому компетенция публичных органов власти – это совокупность полномочий (прав и обязанностей) органа публичной власти, его предметов ведения, целей, задач и функций. Представляется, что данное определение отражает сложную структуру компетенции как публично-правового явления, которым она, несомненно, и является, позволяет дать точную характеристику субъекту компетенции, его правовому статусу, определить его место в системе органов публичной власти. По нашему мнению, нормативное закрепление всех вышеуказанных элементов компетенции позволит четко определить компетенцию органов публичной власти и избежать большого количества правовых коллизий, затрагивающих определение компетенции, а так же минимизировать количество споров о компетенции между органами публичной власти.

На основании приведенного определения следует дать характеристику компетенции муниципальных образований в Российской Федерации.

В соответствии со ст. 10 Федерального Закона от 06.10.2003 (ред. от 21.07.2014) № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131) местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в муниципальных образованиях: в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Согласно последним положениям муниципальной реформы в Российской Федерации, в городских округах в соответствии с законами субъекта Российской Федерации местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов. При этом ФЗ № 131 в ст. 3 определяет следующие формы осуществления местного самоуправления: посредством форм прямого волеизъявления граждан Российской Федерации и через выборные и иные органы местного самоуправления.

Необходимо отметить, что прямое волеизъявление населения муниципального образования, как правило, осуществляется на нерегулярной основе – при проведении местных референдумов и муниципальных выборов, поэтому в вопросе определения компетенции муниципальных образований в Российской Федерации разумным представляется вести речь о компетенции органов местного самоуправления, так как именно на них возложено осуществление местного самоуправления на постоянной основе.

ФЗ № 131 в ст. 2 определяет органы местного самоуправления как избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Часть 1 ст. 34 ФЗ № 131 устанавливает структуру органов местного самоуправления: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

На основании вышеизложенного следует определить компетенцию органов местного самоуправления в Российской Федерации.

Прежде всего, компетенцию органов местного самоуправления в России составляют полномочия по решению вопросов местного значения. Согласно ст. 2 ФЗ № 131 вопросы местного значения определяются как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и ФЗ № 131 осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Глава 3 ФЗ № 131 содержит перечни вопросов местного значения для каждого вида муниципального образования, за исключением внутригородских территорий городов федерального значения, чьи перечни вопросов местного значения согласно ч. 3 ст. 79 ФЗ № 131 устанавливаются законами субъектов РФ – городами федерального значения

исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Данные перечни достаточно объемны и содержат вопросы местного значения, касающихся различных сторон общественной жизни муниципального образования. Серьезным упущением законодателя представляется отсутствие какой-либо классификации вопросов местного значения. В качестве примера можно привести систематизацию вопросов местного значения по характеру общественных отношений, к которым они относятся: вопросы местного значения в хозяйственно-экономической сфере, социальной, культурной, административно-управленческой сфере и т.д. Стоит отметить, что проблема дифференциации вопросов местного значения полностью не обделена вниманием законодателя: так Федеральный Закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ предусмотрел разделения вопросов местного значения поселения на вопросы местного значения городского и сельского поселения [26, ст.2] что представляется верным шагом – актуальность и финансовое обеспечение решения ряда вопросов местного значения в городских и сельских поселениях на сегодняшний день едва ли можно охарактеризовать как эквивалентные.

Также для каждого типа муниципального образования ФЗ № 131 определяет перечень прав органов местного самоуправления муниципального образования на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. При этом оговаривается право органов местного самоуправления на участие в решении иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ за счет доходов местных бюджетов. Из анализа данных положений можно сделать вывод о том, что участие муниципальных образований в общественных отношениях может быть достаточно многогранным и выходить достаточно далеко за пределы определенных ФЗ № 131 вопросов местного значения. Однако с учетом финансового обеспечения местного самоуправления муниципальные образования достаточно неохотно пользуются данным правом, а иногда и просто игнорируют его.

Резюмируя вышесказанное, можно сделать следующие выводы: ввиду того, что большинство вопросов местного значения решается органами местного самоуправления, можно говорить о том, что ст.ст. 14, 15, 16, 16.2 ФЗ № 131 закрепляют обязанности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, определенных в данных перечнях, а ст.ст. 14.1, 15.1, 16.1 устанавливают права органов местного самоуправления на решение иных вопросов, формально не отнесенных ФЗ № 131 к вопросам местного значения.

ФЗ № 131 отдельно в ст. 17 устанавливает полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. При этом указанные полномочия не дифференцируются на права и обязанности органов местного самоуправления. Более того, возникает вопрос о целесообразности разделения указанных полномочий с вопросами местного значения. Разумным представляется объединение положений ст. 14 – 16.2 ФЗ № 131 со ст. 17 данного закона, для более четкого определения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Отдельным элементом полномочий органов местного самоуправления следует считать предусмотренный ст. 17.1 ФЗ № 131 муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, а в отдельных случаях – установленных федеральными законами и законами субъектов РФ. В системе местного самоуправления контроль может быть внутренним и внешним. Внутренний контроль подразделяется на представительный, осуществляемый представительными органами и создаваемыми в соответствии с законом контрольными органами муниципалитета, и административный, выполняемый исполнительными органами муниципального образования (руководители подразделений осуществляют контроль действий подчиненных). Внешний контроль – это контроль органов местного самоуправления за соблюдением юридическими и физическими лицами законов, положений, инструкций и других нормативных актов [27, с.54]. Таким образом, муниципальный контроль следует считать самостоятельным видом публичного контроля, входящим в состав полномочий органов местного самоуправления.

Наконец в составе полномочий органов местного самоуправления следует выделить отдельные государственные полномочия, предусмотренные главой 4 ФЗ № 131. Указанные полномочия определены ч. 1 ст. 19 ФЗ № 131 как полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным в соответствии с ФЗ № 131 к вопросам местного значения. По общему правилу отдельные государственные полномочия передаются только органам местного самоуправления муниципальных районов или городских округов, если иное не установлено федеральным законодательством или законодательством субъекта РФ. Закон о передаче отдельных государственных полномочий органов местного самоуправления должен содержать: наименования муниципального образования, органов местного самоуправления, которым передаются государственные полномочия, перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления при

осуществлении данных полномочий, срок, на который передаются полномочия (определенный срок, бессрочно), методику расчета нормативов для определения объема субвенции из бюджета соответствующего уровня для осуществления данных полномочий и т.д. Исходя из толкования ст. 132 Конституции РФ, устанавливающей возможность передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, следует, что если законом будет предусмотрено передача не отдельных, а совокупности государственных полномочий, то данный закон может быть признан не соответствующим Конституции РФ. Действительно, объем передаваемых государственных полномочий не должен быть достаточно большим, так как в данном случае происходит преобладание государственных полномочий над полномочиями, связанными с решением вопросов местного значения, что подрывает конституционно-правовое значение органов местного самоуправления.

Таким образом, компетенцию первого уровня муниципальных образований в Российской Федерации составляют: права и обязанности органов местного самоуправления муниципальных образований по решению вопросов местного значения, права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также права органов местного самоуправления на осуществление отдельных государственных полномочий. В целях нормативного закрепления компетенции муниципальных образований в Российской Федерации, правильным представляется решение об объедении данных положений в единую главу ФЗ № 131.

Далее следует рассмотреть компетенцию второго уровня муниципальных образований в Российской Федерации. В данном случае компетенция первого уровня (полномочия) муниципальных образований должна быть дополнена предметами ведения, целями, задачами и функциями муниципальных образований.

Исходя из понимания предметов ведения как сферы общественной жизни, в которой действует нормативно определенный орган публичной власти, следует, что предметы ведения муниципальных образований в Российской Федерации составляют вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

В части вопросов местного значения муниципальные образования обеспечивают организацию местного самоуправления и её нормативное закрепление в муниципальных правовых актах, осуществляют правовое регулирование муниципальных отношений, прежде всего – решение вопросов местного значения.

Предусмотренная ФЗ № 131 возможность осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в свою очередь устанавливает взаимосвязь двух форм публичной власти – государственной власти и местного самоуправления, что способствует институционализации народовластия как конституционно-правовой категории. Стабильность данной взаимосвязи в долгосрочной перспективе представляется важным условием развития демократического государства в России.

Цели и задачи муниципальных образований могут быть сформулированы исходя из общих положений ФЗ № 131. Так целью муниципальных образований следует считать обеспечение жизнедеятельности населения муниципальных образований, которое должно осуществляться в соответствии с требованиями нормативных правовых актов федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации, принимаемыми в соответствии с ними муниципальными правовыми актами.

При этом муниципальные образования должны исполнять не только требования указанных правовых актов, устанавливающих минимальные требования к обеспечению жизнедеятельности местного населения, но и стремиться к повышению качества жизни граждан и эффективной организации решения вопросов местного значения.

На основании поставленной цели следует сформулировать задачи муниципальных образований в России:

1) Организация и осуществление местного самоуправления в соответствии с требованиями законодательства РФ;
2) Надлежащее жизнеобеспечение местного населения (вопросы энерго- и водоснабжения, транспорта, социального обслуживания, общественной безопасности, культуры и др.);
3) Управление муниципальными финансами и собственностью, оказание муниципальных услуг, реализация отдельных государственных полномочий;
4) Представление и защита интересов населения муниципального образования в межмуниципальном сотрудничестве и взаимодействии с государственной властью.

Наконец следует определить функции муниципальных образований. С учетом цели и сформулированных задач муниципальных образований, полномочий муниципальных образований, а так же действующих норм ФЗ № 131 можно выделить следующие функции муниципальных образований в Российской Федерации:

1) Организационная (принятие устава, официальных символов, создание муниципальных учреждений, организация муниципальных выборов и др.);

2) Регулирующая (регулирование тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, выполнение планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования и др.);
3) Расчетно-информационно-аналитическая (анализ статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования и иной официальной информации, формирование муниципального задания для бюджетных и автономных муниципальных учреждений и др.);
4) Контрольная (муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения);
5) Представительская (представление интересов населения муниципального образования в межмуниципальном сотрудничестве и взаимодействии с органами государственной властью, осуществление международных и внешнеэкономических связей).

На наш взгляд, именно отсутствие нормативного закрепления функций муниципальных образований создает дисбаланс при соотношении вопросов местного значения, закрепленных ст. 14, 15, 16 ФЗ № 131 и существующим перечнем полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, закрепленного ст. 17 ФЗ № 131, что, в конечном счете, создает серьезные трудности в определении компетенции муниципальных образований в России на основе действующего законодательства. Указанная проблема подтверждает особую роль функции в структуре компетенции органа публичной власти – установление взаимосвязи между целями и задачами, стоящими перед органами публичной власти, и совокупностью прав и обязанностей данных органов, необходимых для реализации поставленных перед ними целей и задач.

Таким образом, на основании приведенного исследования, следует сформулировать следующие выводы:

1. Компетенцию муниципальных образований в России представляется возможным отождествлять с компетенцией органов местного самоуправления, так как именно данные органы на постоянной основе обеспечивают выполнение главной цели любого муниципального образования - обеспечение жизнедеятельности населения муниципальных образований.
2. Для успешного выполнения поставленной цели, важным условием представляется четкое определение компетенции органов местного самоуправления (муниципальных образований), что справедливо и для органов публичной власти в целом. Поэтому предлагается дифференцированный подход к определению компетенции органов публичной власти, в рамках которого компетенция первого уровня определяется как совокупность прав и обязанностей органа публичной власти, закрепляемая за органом в целях реализации им своей деятельности в определенной сфере общественных отношений. Компетенцию второго уровня органов публичной власти будут составлять:
   - компетенция первого уровня;
   - предметы ведения;
   - цели;
   - задачи;
   - функции.
3. В рамках реализации указанного подхода к компетенции органов публичной власти, предлагается закрепить компетенцию муниципальных образований в РФ в отдельной главе ФЗ № 131 путем объединения действующих положений данного закона, закрепляющих права, обязанности и предметы ведения муниципальных образований, и закрепления в нём недостающих элементов компетенции – целей, задач и функций.
4. Представляется, что нормативное закрепление компетенции муниципальных образований в рамках указанного подхода позволит:
   - четко определить место органов местного самоуправления в системе органов публичной власти;
   - повысит эффективность решения вопросов местного значения в муниципальных образованиях различного типа;
   - будет нивелировать угрозу возникновения возможных споров о компетенции, как между органами местного самоуправления, так и между органами местного самоуправления и государственной власти, разрешение которых в рамках конституционного судебного процесса по причинам, озвученным в начале статьи, является невозможным.

Литература:

1. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
2. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
3. Златопольский Д.Л. СССР - федеративное госу-

дарство. М., 1967, 333 с.
4. Чиркина А.Н. Конституционные основы компетенции союзной республики: автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 1966, 15 с.
5. Шафир М.А. Компетенция СССР и союзной республики. М., 1968, 227 с.
6. Кирин В.А. Союзный и республиканский уголовный закон. М., 1970, 175 с.
7. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972, 280 с.
8. Выдрин И.В. Муниципальное право России. М., 2004, 368 с.
9. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 22-32
10. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж, 2006. 408 с.
11. О Правительстве РФ: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 (ред. от 12.03.2014) № 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
12. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: Федеральный закон от 06.10.2003 (ред. от 21.07.2014) № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
13. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М., 1948. 840 с.
14. Левада Ю.А. Сознание и управление в общественных процессах // Вопросы философии. 1966. № 5.
15. Шеремет К.Ф. Вопросы компетенции местных Советов // Советское государство и право. 1965. № 4. С. 17-28
16. Азовкин И.А. Местные Советы в системе органов власти. М., 1971, 271 с.
17. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999.
18. 18.Забелина Е.П. Координационная функция органов местного самоуправления Российской Федерации: автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Омск, 2005. 23 с.
19. Каск Л.И. Функция и структура государства. Л., 1969. 104 с.
20. Лапина М.А. Административное право. М., МИЭП. 2010. 314 с.
21. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. М., 2001. 698 с.
22. Об утверждении Положения об Администрации Президента РФ: Указ Президента РФ от 06.04.2004 (ред. 25.07.2014) № 490 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.
23. Студенкин С.С. Советское административное право. Учебник. М., 1962. 535 с.
24. Старилов Ю.Н. Служебное право. Учебник. М., 1996. 698 с.
25. Алексеев С.С. Теория государства и права. Учебник. М., Норма. 2005. 496 с.
26. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.
27. Муниципальный контроль. Выпуск 10 // сборник материалов под ред. Е.А. Федоровой. Хабаровск, 2010. 188 с.

References:

1. On ratification of the European charter of local self-government: Federal law dated 11.04.1998 № 55-FZ // Sobraniye zakonodatelstva RF. 1998. № 36. Art. 4466.
2. Constitution of the Russian Federation adopted by national vote 12.12.1993 (as revised 21.07.2014) // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2014. № 31. Art. 4398.
3. Zlatopolskiy D.L. USSR is a federative state. M., 1967, 333 p.
4. Chirkina A.N. Constitutional basics of competence of a union republic: abstract of the Candidate's Dissertation. Saratov, 1966, 15 p.
5. Shafir M.A. Competence of the USSR and a union republic. M., 1968, 227 p.
6. Kirin V.A. Union and republican criminal law. M., 1970, 175 p.
7. Lazarev B.M. Competence of power bodies. M., 1972, 280 p.
8. Vidrin I.V. Municipal law of Russia. M., 2004, 368 p.
9. Tikhomirov Yu.A. Theory of competence // Zhurnal rossiyskogo prava. № 10. P. 22-32
10. Byalkina T.M. Competence of local self-government: problems of theory and legal regulation. Voronezh, 2006. 408 p.
11. On RF Government: Federal constitutional law dated 17.12.1997 (as revised 12.03.2014) № 2-FKZ // Sobraniye zakonodatelstva RF. 1997. № 51. Art. 5712.
12. On general principles of local self-government in the RF: Federal law dated 06.10.2003 (as revised 21.07.2014) № 131-FZ // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2003. № 40. Art. 3822.
13. Venediktov A.V. State socialist property. M., 1948. 840 p.
14. Levada Yu.A. Consciousness and management in public processes // Voprosy filosofii. 1966. № 5.
15. Sheremet K.F. Issues of local Soviets' competence //

Sovetskoye gosudarstvo I pravo. 1965. № 4. P. 17-28
16. Azovkin I.A. Local Soviets in the system of power bodies. M., 1971, 271 p.
17. Ozhegov S.I., Shvedova N.Yu. Explanatory dictionary of the Russian language. M., 1999.
18. Zabelina E.P. Coordinating function of local self-government bodies of the Russian Federation: abstract of the Candidate's Dissertation. Omsk, 2005. 23 p.
19. Kask L.I. Function and structure of a state. L., 1969. 104 p.
20. Lapina M.A. Administrative law. M., MIEP. 2010. 314 p.
21. Tikhomirov Yu.A. Administrative law and process: Complete course. M., 2001. 698 p.
22. On approval of the Provision on the RF Presidential Administration: The RF President's Order dated 06.04.2004 (as revised 25.07.2014) № 490 // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2004. № 15. Art. 1395.
23. Studenkin S.S. Soviet administrative law. Study book. M., 1962. 535 p.
24. Starilov Yu.N. Ministerial law. Study book. M., 1996. 698 p.
25. Alekseyev S.S. Theory of state and law. Study book. M., Norma. 2005. 496 p.
26. On amending article 26.3 of the federal law "On general principles of establishing legislative (representative) and executive power bodies of the RF subjects" and Federal law "On general principles of local self-government arrangement in the RF": Federal law dated 27.05.2014 № 136-FZ // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2014. № 22. Art. 2770.
27. Municipal control. Issue 10 // Collection of papers edited by E.A. Fedorova. Khabarovsk, 2010. 188 p.