

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2023.60.31.003

## Определение содержания компетенции органов местного самоуправления: соотношение структурных элементов

**Очагова Валерия Станиславовна**

Преподаватель кафедры конституционного, административного  
и таможенного права,  
Тверской государственной университет,  
170100, Российская Федерация, Тверь, ул. Желябова, 33;  
e-mail: lera\_melcharek@mail.ru

### Аннотация

В статье рассматривается содержательная составляющая категории «компетенция органов местного самоуправления». Проанализирован механизм формирования компетенции органов местного самоуправления как совокупности их полномочий и вопросов местного значения. Ставятся вопросы соотношения полномочий муниципальных органов и дифференцированных вопросов местного значения по типам муниципальных образований. Отмечается, что вопрос о содержании предметов ведения органов местного самоуправления является дискуссионным в правовой науке. Сделан вывод о том, что проблема содержания полномочий носит серьезный характер и требует скорейшего разрешения.

### Для цитирования в научных исследованиях

Очагова В.С. Определение содержания компетенции органов местного самоуправления: соотношение структурных элементов // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 4А. С. 30-36. DOI: 10.34670/AR.2023.60.31.003

### Ключевые слова

Органы местного самоуправления, права и обязанности, вопросы местного значения, полномочия, предметы ведения, компетенция.

## Введение

Теоретическое осмысление вопроса определения компетенции с учетом позиции ведущих ученых позволит более подробно проанализировать суть данной правовой категории. В науке понятие «компетенция» раскрывается различным образом. О.Е. Кутафин и К.Ф. Шеремет считают, что компетенция представляет собой правовое средство общественного разделения труда по управлению государством и обществом [Кутафин, Шеремет, 1986, 22].

Б.М. Лазарев отмечал, что в компетенцию не входят функции органов местного самоуправления, как таковые, но входят «право и обязанность осуществлять определенного рода функции», поскольку считал компетенцию содержащей лишь юридические признаки, а «функции сами по себе – явления не юридические, и поэтому не могут быть элементами компетенции». Также Б.М. Лазарев считал невозможным включение в структуру компетенции категории «предметов ведения», объясняя это их неправовой сутью [Лазарев, 1972, 40].

Т.М. Бялкина, определяя понятие компетенции, выделяет три основные позиции: 1) содержание компетенции рассматривается как совокупность властных полномочий; 2) компетенция включает помимо полномочий еще и предметы ведения; 3) содержание компетенции помимо перечисленных двух элементов включает в себя и некоторые другие (чаще всего – функции, ответственность за неисполнение полномочий, иногда – нормативно установленные цели, совокупность форм, методов работы и др.) [Бялкина, 2006, 81].

В толковом словаре Ожегова компетенция определяется как «круг чьих-нибудь полномочий, прав» [Толковый словарь Ожегова, www].

Ю.А. Тихомиров точно подмечает, что содержание компетенции разным авторам представляется с различных позиций и зачастую их мнения являются противоположными друг другу. Предметом дискуссий часто являются возможность и целесообразность включения одновременно таких элементов в содержание компетенции как (часто): права и обязанности, полномочия, функции и предметы ведения; (более редко): юрисдикция, подсудность и подведомственность [Тихомиров, 2000, 22].

Исходя из представленных научных мнений, компетенцию органов местного самоуправления можно охарактеризовать как единство полномочий прав и обязанностей, которые закреплены законодательно и предоставлены органам местного самоуправления для осуществления управленческих функций на местном уровне. Основными условиями определения компетенции органов местного самоуправления, на наш взгляд, должны являться ясная и точная формулировка компетенции в законодательных актах; ограниченная сфера действия компетенции, которая не должна выходить за пределы определенных законом полномочий; принцип местности – компетенция определяется для органов местного самоуправления, действующих на определенной территории; обеспечение гарантий прав и свобод граждан; обязательное соблюдение законов и иных правовых актов вышестоящих органов власти; управление финансовыми и материальными ресурсами местного бюджета в соответствии с компетенцией и требованиями законодательства; реализация процесса планирования и управления территориальным развитием, регулирования использования земли и застройки на территории местного самоуправления; обеспечение жилищно-коммунальных и транспортных услуг на территории местного самоуправления

## Основное содержание

Компетенция органов государственной власти содержит такое понятие, как «предметы ведения». Вопрос о содержании предметов ведения органов местного самоуправления является

дискуссионным в правовой науке. Так, О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев включают в предметы ведения «круг определяемых Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований вопросов, обусловленных осуществлением местного самоуправления, его задачами и целями, местом и ролью в осуществлении власти народа, решение по которым принимается населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления самостоятельно» [Кутафин, Фадеев, 2011, 470-472]. Авторы к предметам ведения относят также и вопросы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, а также иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Анализируя приведенные точки зрения, можно вычленил в качестве основных элементов компетенции полномочия – совокупность прав и обязанностей; предметы ведения как те сферы отношений, в которых реализуются эти права и обязанности; функции – направления воздействия на объект общественных отношений. На наш взгляд, функции не могут входить в состав компетенции того или иного субъекта, поскольку функция как основное направление деятельности является определяющей по отношению к компетенции.

Примечательно, что нормативно-правовая база не содержит определения компетенции органов местного самоуправления, полномочий органов местного самоуправления и их предметов ведения, хотя Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131) в ст. 2 раскрывает некоторые понятия, используемые в данном нормативно-правовом акте [Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, 2003]. Четкое определение вышеуказанных понятий законодателем позволило бы как теоретикам, так и практикам прийти к единому пониманию сущностной категории компетенции.

На данный момент Федеральный закон № 131 раскрывает компетенцию органов местного самоуправления через полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (ст. 17), вопросы местного значения (гл. 3), права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения (ст. 14.1, ст. 15.1, ст. 16.1).

Анализ данного нормативно-правового акта свидетельствует о двусмысленной правовой природе прав органов местного самоуправления того или иного типа муниципального образования, поскольку законодатель не относит их к вопросам местного значения и в тот же момент не передает их как отдельные государственные полномочия. Стоит отметить, что данная группа прав включена Федеральным законом от 29.12.2006 № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» [Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ, 2007].

Вне зависимости от типа муниципального образования, права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, реализуются достаточно неоднозначно и, как следствие, малоэффективно. Отчасти это происходит ввиду необязательности их прямой и неукоснительной реализации для органов местного самоуправления. Также весомым фактором является отсутствие соответствующей финансовой составляющей, которая бы оказывала помощь в осуществлении рассматриваемых прав органам местного самоуправления. Как показывает практика, невозможно высокоэффективно реализовывать вверенный круг прав без предназначенных для этого

материально-финансовых ресурсов.

Примечательно, что за последние несколько лет законодатель внес изменения в ст. 14.1, ст. 15.1, ст. 16.1, расширив тем самым их содержание. Из анализа данных положений можно сделать вывод, что эти вопросы в основном имеют узконаправленную специфику и их реализация объективно более успешно шла бы на местном уровне власти, наиболее близком гражданам. Исходя из этого, целесообразно отдельные положения, содержащиеся в данных статьях, перевести в разряд вопросов местного значения, исключив при этом существующую правовую неопределенность, отрицательно сказывающуюся на правоприменительной практике (например, осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев, обитающими на территории поселения; оказание содействия развитию физической культуры и спорта граждан с ограниченными возможностями здоровья).

При этом ряд положений этих же статей могли бы быть определены как полномочия государственных органов с возможностью передачи их органам местного самоуправления. Это, например, могут быть вопросы опеки и попечительства, развитие туризма и т.д., то есть те вопросы, которые не имеют приоритетное значение именно на территории муниципального образования, а являются значимыми в целом для всего государства. Таким образом, данное перераспределение позволит создать соответствующую ресурсную базу для достойного их воплощения органами местного самоуправления и в тот же момент точно определит функционал местного уровня власти.

Следует обратить внимание, что ст. 17 Федерального закона № 131 посвящена непосредственно полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Перечень полномочий, содержащийся в ст. 17, часто подвергается критике со стороны научного сообщества. Высказывается мнение о том, что эти полномочия не охватывают весь круг вопросов местного значения. Однако надо заметить, что данные полномочия по своему характеру являются организационными и не соответствуют напрямую вопросам местного значения, дифференцированным по типам муниципальных образований.

Помимо закрепленных в ст. 17 Федерального закона № 131 полномочий организационного характера целесообразно закрепить и те полномочия, которые должны быть частью компетенции органов местного самоуправления любого муниципального образования, поскольку их реализация направлена на создание условий достойного качества жизни населения муниципального образования. К ним могут быть отнесены:

1. Организация социальной защиты населения. Это может включать обеспечение доступа к медицинской помощи, социальной поддержке, жилищному обеспечению и другим видам помощи.

2. Развитие местной инфраструктуры. Это может включать асфальтирование дорог, установку уличного освещения, капитальный ремонт зданий и другие работы по улучшению состояния жилой среды;

3. Управление имуществом муниципального образования. Это может включать планирование использования и распределения муниципальной собственности, управление коммунальными службами, управление земельными ресурсами и прочим;

4. Организация транспортной и дорожной инфраструктуры. Это может включать управление общественным транспортом, строительство и обслуживание мостов, дорог, автомагистралей и других инженерных сооружений.

5. Развитие экономического потенциала муниципального образования. Это может включать привлечение инвестиций, развитие малого и среднего бизнеса, поддержку туризма,

организацию выставок и ярмарок и т.д.

6. Охранные меры. Охрана общественного порядка, проведение кампаний по борьбе с наркоманией и алкогольной зависимостью и многие другие.

7. Развитие образования и культуры. Разработка и реализация программ по улучшению качества общественного образования, развитие спорта, организация культурных мероприятий, создание библиотек, музеев и т.п.

## Заключение

Поскольку проблема содержания полномочий носит серьезный характер, она требует скорейшего разрешения. В настоящее время в Государственную Думу внесен Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – законопроект), в котором его авторы по-новому пытаются определить порядок формирования компетенции органов местного самоуправления [Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», www].

Вышеуказанный законопроект в ст. 1 уравнивает вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения и вопросы местного значения. В связи с этим ст. 32 законопроекта звучит как полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Анализ данной статьи свидетельствует о том, что многие вопросы местного значения Федерального закона № 131 были продублированы и вошли в ст. 32 законопроекта (за исключением принципиально новых – обеспечение доступности медицинской помощи, развитие внутридворовых территорий и др.). Но особое внимание заслуживает ч. 2 ст. 32, где законодатель говорит, что ряд других полномочий может закрепляться за органами местного самоуправления только на основании закона субъекта Российской Федерации. Стоит отметить, что круг тех полномочий, которые по законопроекту могут передаваться органам местного самоуправления, весьма широкий и, как мы можем увидеть, большинство из них связано с непосредственным жизнеобеспечением граждан на конкретной территории. Не понятна в этом случае позиция авторов законопроекта, которые не отнесли эти полномочия к ведению муниципальных органов, а предусмотрели лишь возможность их передачи органами власти субъекта Федерации. Такая ситуация вызывает опасение относительно самостоятельности органов местного самоуправления. Последние тенденции реформирования системы местного самоуправления свидетельствуют об ограничении самостоятельности муниципального уровня власти, а данная норма лишь усугубит эту правовую ситуацию.

## Библиография

1. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж, 2006.
2. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2011.
3. Кутафин О.Е., Шерemet К.Ф. Компетенция местных Советов. М., 1986.
4. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972.
5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: федер. закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 1.
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822

7. Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс».
8. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 22.
9. Толковый словарь Ожегова. URL: <https://gufo.me/dict/ozhegov/%D0F>.
10. Ruge K., Ritgen K. Local self-government and administration // Public administration in Germany. – 2021. – С. 123-141.

## **Determination of the content of the competence of local governments: the ratio of structural elements**

**Valeriya S. Ochagova**

Lecturer of the Department of constitutional, administrative  
and customs law,  
Tver State University,  
170100, 33 Zhelyabova str., Tver', Russian Federation;  
e-mail: lera\_melcharek@mail.ru

### **Abstract**

The article considers the substantive component of the category "competence of local governments". The mechanism of formation of the competence of local self-government bodies as a set of their powers and issues of local importance is analyzed. Questions are raised about the relationship between the powers of municipal bodies and differentiated issues of local significance by types of municipalities. It is noted that the issue of the content of the subjects of jurisdiction of local governments is debatable in legal science. It is concluded that the problem of the content of powers is serious and needs to be resolved as soon as possible.

### **For citation**

Ochagova V.S. (2023) *Opreделение soderzhaniya kompetentsii organov mestnogo samoupravleniya: sootnoshenie strukturnykh elementov* [Determination of the content of the competence of local governments: the ratio of structural elements]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (4A), pp. 30-36. DOI: 10.34670/AR.2023.60.31.003

### **Keywords**

Local self-government bodies, rights and obligations, issues of local importance, powers, jurisdiction, competence.

## **References**

1. Byalkina T.M. (2006) *Kompetentsiya mestnogo samoupravleniya: problemy teorii i pravovogo regulirovaniya* [Competence of local self-government: problems of theory and legal regulation]. Voronezh.
2. Kutafin O.E., Fadeev V.I. (2011) *Munitsipal'noe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Municipal Law of the Russian Federation]. Moscow.
3. Kutafin O.E., Sheremet K.F. (1986) *Kompetentsiya mestnykh Sovetov* [Competence of local councils]. Moscow.
4. Lazarev B.M. (1972) *Kompetentsiya organov upravleniya* [Competence of governing bodies]. Moscow.
5. O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v svyazi s sovershenstvovaniem razgranicheniya polnomochii: feder. zakon ot 29.12.2006 № 258-FZ [On the introduction of amendments to certain

- 
- legislative acts of the Russian Federation in connection with the improvement of the division of powers: Federal Law No. 258-FZ of December 29, 2006] (2007). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Legislation of the Russian Federation], 1.
6. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ [On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003] (2003). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. St. 3822* [Collection of Legislation of the Russian Federation. Art. 3822], 40.
  7. Proekt Federal'nogo zakona № 40361-8 «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v edinoi sisteme publichnoi vlasti» [Draft Federal Law No. 40361-8 “On the General Principles of Organization of Local Self-Government in a Unified System of Public Power”]. *SPS «Konsul'tantPlyus»* [SPS Consultant].
  8. Tikhomirov Yu.A. (2000) Teoriya kompetentsii [Theory of competence]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian law], 10, p. 22.
  9. *Tolkovyi slovar' Ozhegova* [Explanatory dictionary of Ozhegov]. Available at: <https://gufo.me/dict/ozhegov/%D0F> [Accessed 16/03/2023].
  10. Ruge, K., & Ritgen, K. (2021). Local self-government and administration. *Public administration in Germany*, 123-141.