

15 ноября 2022 года состоялось четвертое заседание Дискуссионной площадки научного журнала «Северо-Кавказский юридический вестник».

Оно было посвящено обсуждению опубликованных в третьем номере журнала научно-методических рекомендаций по юридическому оформлению полномочий, функций и услуг, осуществляемых отраслевыми (функциональными) и территориальными органами местного самоуправления. Их авторами выступили к.э.н., доцент **Василий Владимирович Рудой** и к.ю.н., доцент **Юрий Николаевич Радачинский**.

Модерировала данное мероприятие начальник отдела развития научных журналов учебно-научного центра ЮРИУ РАНХиГС **Садовая Л. Л.** В приветственном слове Людмила Леонидовна отметила, что большой интерес российских и зарубежных ученых к проводимым на дискуссионной площадке обсуждениям стал уже традиционным. В данном обсуждении приняли участие представители Красноярска, Тюмени, Севастополя, Пятигорска и Москвы. Поблагодарив всех участников площадки за проявленный интерес, Людмила Леонидовна пожелала им продуктивной дискуссии.

К участникам Дискуссионной площадки обратился главный редактор журнала «Северо-Кавказский юридический вестник» докт. юрид. наук, проф. **Д. Ю. Шапсугов**.

Выражая присутствующим благодарность за внимание к деятельности редакции журнала, Дамир Юсуфович отметил, что на обсуждение поставлен вопрос, имеющий большое практическое значение. Дело в том, что многие теоретические положения, которые стали «штампами» в сфере государственного и муниципального управления, не всегда соответствуют быстро изменяющимся общественным отношениям. Они не только являются малоэффективными, но и создают определенные сложности. Обсуждаемая статья может помочь взглянуть на такие ситуации с точки зрения конкретных проблем, стоящих перед органами местного самоуправления, и попытаться найти способы их преодоления. Тем более, что авторы статьи обладают большим практическим опытом организации исполнения полномочий органов публичной власти.

В качестве основного докладчика по обсуждаемой проблематике выступил соавтор обсуждаемой статьи к.ю.н., доцент **Ю. Н. Радачинский**.

В первую очередь Юрий Николаевич акцентировал внимание на том, что научно-методические рекомендации по юридическому оформлению полномочий, функций и услуг, осуществляемых отраслевыми (функциональными) и территориальными органами местного самоуправления разрабатывались для обеспечения выполнения научно-исследовательских работ по повышению эффективности организации деятельности соответствующих органов. Они должны обеспечивать возможность последующего применения в научных работах элементов научной организации труда при построении организационных структур отраслевых (функциональных) и территориальных органов местного самоуправления и определении их штатной численности, в том числе оригинальной методики нормирования штатной численности администраций муниципальных образований, разработанной учеными Южно-Российского института управления-филиала РАНХиГС (далее – ЮРИУ РАНХиГС).

Юрий Николаевич особо подчеркнул, что содержание и функциональное назначение применяемых в рекомендациях терминов определяется задачами указанных выше научных работ.

К сожалению, в законодательстве отсутствуют определения "полномочие органа государственной власти" или "полномочие органа местного самоуправления". Это зачастую приводит к ряду негативных последствий:

1. к отсутствию нормативно-правового возложения на отраслевые (функциональные) и территориальные органы местного самоуправления осуществляемых ими полномочий;
2. к произвольному описанию функций органов власти и их структурных подразделений;

3. к закреплению в положениях об органах власти дублирующих друг друга функций в рамках одного полномочия, реализуемых различными структурными подразделениями;

4. к отсутствию возможности установить исчерпывающий перечень структурных подразделений, реализующих полномочие органа местного самоуправления и усложнению мониторинга эффективности их реализации;

5. к возникновению сложностей в процессе передачи полномочий между различными уровнями публичной власти.

Эти обстоятельства можно с уверенностью отнести к факторам, отрицательно влияющим на эффективность организации деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

Разработка предложений по повышению эффективности организации деятельности органов местного самоуправления и их внедрению должна базироваться на логически упорядоченном и согласованном понятийном аппарате, единообразно понимаемом всеми участниками этого процесса. В связи с этим авторы статьи предлагают использовать понятие «полномочие органа власти» в следующем значении:

- полномочие исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления – это возлагаемое на него действующим законодательством основное направление его деятельности по обеспечению жизнедеятельности населения муниципального образования, осуществляемое им самостоятельно;

- законодательно возложенное на муниципальное образование государственное полномочие Российской Федерации или субъекта Российской Федерации следует понимать как возложенное в соответствии с действующим законодательством направление деятельности органа местного самоуправления по решению задач Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, осуществляемое за счет средств федерального или регионального бюджета и в порядке, предусмотренном нормативно-правовыми актами соответствующего уровня.

Далее Юрий Николаевич обратил внимание на то, что надлежащему юридическому оформлению полномочий органов местного самоуправления должно предшествовать установление их исчерпывающего перечня. Выделение из текста нормативно-правового акта полномочий органов местного самоуправления может осложняться недостатками законодательной техники. В ряде случаев законодатель возлагает на них виды деятельности, права и обязанности, не используя категорию "полномочие". В таких ситуациях следует самостоятельно квалифицировать положения нормативно-правовых актов, используя критерии полномочия, описанные в методических рекомендациях. Если возлагаемые на органы местного самоуправления виды деятельности, права и обязанности реализуются для достижения результата иного полномочия, то их целесообразно признавать составными элементами этого полномочия.

Систему реализуемых органами местного самоуправления полномочий следует признать динамичной. В свою очередь это влечет необходимость своевременной модернизации механизмов их учета и реализации: обновление нормативно-правовой базы, совершенствование структуры муниципальных органов власти, корректировку штатной численности соответствующих органов, развитие компетенций муниципальных служащих и т.д. Основанием для современного и качественного реагирования на обновления системы полномочий исполнительно-распорядительного органа муниципального образования должен стать соответствующий реестр полномочий. Его формирование и актуализацию целесообразно возлагать на подразделение муниципального образования, ведущее правовую работу.

Описанный в методических рекомендациях механизм регулирования полномочий органов государственной власти и местного самоуправления позволяет сделать вывод о том, что в состав полномочия входят государственные (муниципальные) функции и государственные (муниципальные) услуги.

При этом официального определения функции органа власти действующее законодательство не содержит. Поэтому в методических рекомендациях авторами были выделены и описаны их основные признаки.

Правовое регулирование функций и услуг авторы статьи признают относительно самостоятельным. Это означает, что предоставление услуги хотя и осуществляется в рамках исполнения функции уполномоченного органа, но выступает самостоятельным видом деятельности уполномоченного субъекта: возникает в силу специальных юридических фактов, наполнена собственным содержанием и порождает свои социальные последствия, обеспечивающие достижение цели осуществляемой функции. Кроме этого, в отличие от функций государственные и муниципальные услуги подлежат обязательной регламентации.

В целях надлежащего юридического оформления полномочий, функций и услуг авторы рекомендуют исполнительно-распорядительному органу местного самоуправления провести мониторинг всех видов деятельности, осуществляемых отраслевыми (функциональными) и территориальными органами, а также подведомственными им организациями. Для этого предлагается сформировать исчерпывающий перечень полномочий, функций и услуг, фактически реализуемых органами муниципального образования, и провести сравнительный анализ фактического реестра с утвержденным реестром полномочий исполнительно-распорядительного органа.

В завершение своего доклада Юрий Николаевич акцентировал внимание аудитории на том, что практическая реализация обсуждаемых научно-методических рекомендаций требует решения еще ряда сопутствующих задач.

В рамках обсуждения вопросов юридического оформления полномочий органов местного самоуправления выступил **Москинов Александр Олегович** – начальник отдела регистрации муниципальных правовых актов управления развития местного самоуправления Министерства региональной политики и массовых коммуникаций Ростовской области. Он согласился с тем, что сегодня российский законодатель не позволяет нам четко определить соотношение понятий «полномочие» и «функция» публичных органов власти. В этих условиях возникает вопрос о том, как мы вообще можем говорить о содержании деятельности органов публичной власти, если мы не понимаем, что такое полномочие и какого его содержание. Более того, авторами методических рекомендаций справедливо отмечено, что система полномочий органов власти очень динамична. Многие полномочия перераспределены между различными уровнями публичной власти. При этом мы сталкиваемся как с полным, так и с частичным их перераспределением. В такой ситуации непонимание внутренних элементов полномочия и механизмов их передачи приводит к общесистемной проблеме на уровне всей Российской Федерации. Кроме этого, произвольное толкование содержания государственных, муниципальных полномочий и функций препятствует формированию единых подходов к кадровому обеспечению их исполнения. Складывается ситуация, при которой муниципалитеты, организовывая исполнение одних и тех же полномочий, имеют различную штатную численность без понятного ее обоснования.

Эти проблемы вряд ли можно решить на муниципальном или региональном уровне. Они должны быть разрешены федеральным законодателем. И авторы статьи справедливо обращают внимание на необходимость формирования реестра всех полномочий, функций и услуг. Сделать это чрезвычайно трудно, но начинать работу в этом направлении необходимо.

Роньжина Ольга Викторовна, к.ю.н., доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права Юридического института Сибирского федерального университета, в своем выступлении отметила, что обсуждаемая проблематика близка ей и как ученому, и как практику. Поднимаемые участниками Дискуссионной площадки проблемы действительно актуальны для муниципальных образований, в том числе сельских поселений.

По данным О. В. Брежнева, на сегодняшний день в 178 отраслевых законах содержится 1766 полномочий органов местного самоуправления. При этом их система очень быстро меняется. Администрация города Красноярска с 2008 года 82 раза вносила изменения в реестр предоставляемых услуг. Для того, чтобы упорядочить систему полномочий органов местного самоуправления, Ольга Викторовна предлагает использовать в качестве ключевого критерия полномочия индивидуальный либо нормативный правовой акт. Соответственно передача полномочия предполагает передачу права на издание правового акта.

Содержание муниципального полномочия Ольга Викторовна предлагает определять на основании главы 22 КАС РФ: действия и решения органов местного самоуправления. Понятие «вопрос местного значения» предлагается рассматривать по аналогии с предметом ведения.

Авдеев Дмитрий Александрович, к.ю.н., доцент кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин Тюменского государственного университета, отметил, что статья В.В. Рудого и Ю.Н. Радачинского посвящена одной из важных не только в теоретическом плане, но и, что не менее значимо, в практической плоскости проблеме – выработке рекомендаций по юридическому оформлению полномочий, функций и услуг, осуществляемых отраслевыми (функциональными) и территориальными органами местного самоуправления. Необходимо отметить не только актуальность поднимаемой авторами проблематики, но и ее дискуссионность. Полномочия, функции и услуги в публичном управлении как теоретические правовые конструкции следует отграничивать (различать) друг от друга, что не всегда просто. Авторы обсуждаемой статьи справедливо указывают, что «выделение из текста нормативно-правового акта полномочий органов местного самоуправления может осложняться недостатками законодательной техники»¹, что вынуждает правоприменителя самостоятельно анализировать текст нормативно-правового акта, используя определенного рода критерии с целью выявления полномочий органов местного самоуправления и их отличий от функций, выполняемых соответствующими органами.

Проблематика компетенции органов публичной власти стала предметом монографического исследования Ю.А. Тихомирова², в котором анализировались различные аспекты организационной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по исполнению возложенных на них полномочий, а также круга тех вопросов, которые являются предметами ведения данных органов власти и управления. В частности, в монографии говорится, что компетенция включает в себя три основных элемента – нормативно установленные цели, предметы ведения и властные полномочия, направленные на принятие решений и совершения каких-либо законодательно предусмотренных действий.

Не вызывает сомнений, что немаловажное значение в государстве имеет разграничение предметов ведения и полномочий в рамках единой системы публичной власти, а тем более с учетом конституционных поправок 2020 г. в Российской Федерации. Если ранее в юридической литературе неоднократно обсуждалась проблема разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, то сейчас добавились вопросы разграничения полномочий и предметов ведения между органами государственной власти и местного самоуправления.

Одним из ключевых аспектов рассматриваемой проблематики является вопросы отождествления (смешивания) «функций» с одной стороны и «полномочий» с другой. Известно, что функции рассматриваются как основные направления деятельности, и определяют векторы организационной работы соответствующего органа, которые осуществляются им с помощью арсенала полномочий, что в итоге способствует решению вопросов, образующих предметы ведения. В этой части мы давно употребляем в своих научных публикациях термин «компетенционные полномочия»³ как наиболее отвечающий современному пониманию и назначению властного функционала того или иного органа власти и управления.

В анализируемой статье авторы справедливо выделяют такой правовой феномен как «услуга», что, конечно же, затрудняет ее отличие от «полномочия» органа местного самоуправления или же осуществляемой им функции. Заслуживает поддержки идея авторов о

¹ Рудой В.В., Радачинский Ю.Н. Научно-методические рекомендации по юридическому оформлению полномочий, функций и услуг, осуществляемых отраслевыми (функциональными) и территориальными органами местного самоуправления // Северо-Кавказский юридический вестник. 2022. № 3. С. С. 93.

² Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М.: Юстицинформ, 2001. – 354 с.

³ Авдеев Д.А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк): монография. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2015. С. 144; Авдеев Д. А. Конституционализация современной российской формы правления в конце XX века // Вестн. Новосиб. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. Т. 11, вып. 3. С. 31, 34.

проведении мониторинга «всех видов деятельности, осуществляемых отраслевыми (функциональными) и территориальными органами, а также подведомственными им организациями»¹. Это, в свою очередь, позволит сформировать перечень полномочий, функций и услуг, реализуемых органами местного самоуправления, и провести сравнительный анализ фактического реестра с утвержденным реестром полномочий исполнительно-распорядительного органа.

Полагаем, что необходимо на законодательном уровне закрепить существенные признаки, вплоть до определения дефиниций таких понятий как «услуга» и «полномочие» во избежание юридической путаницы в дальнейшем.

Васильев Станислав Александрович, к.ю.н., доцент Севастопольского государственного университета, обратил внимание на проблему проверки оснований и порядка возложения полномочий на органы местного самоуправления. К сожалению, правоприменители не всегда разграничивают собственные полномочия муниципальных образований и делегированные. В частности, полномочие по выявлению бесхозного имущества является делегированным. На территории любого муниципалитета всегда есть коммерчески неинтересное имущество, на которое никто не обращает внимание. Но оно иногда обладает опасностью для окружающих. В случае причинения вреда участникам правоотношений ответственность пытаются как правило возложить на органы местного самоуправления, заявляя, что это их полномочие. Однако это полномочие передано местному самоуправлению. И необходимо четко понимать, в какой части оно передано. Для этого мы, безусловно, должны понимать его содержание и структуру.

Обобщая результаты дискуссии, **Шапсугов Дамир Юсуфович** предложил ее участникам шире посмотреть на возможности разрешения поставленных проблем и уйти от рассудочных утверждений, беспелляционно провозглашающих единственно истинное содержание понятий. Сегодня необходимо найти гармонию между полномочиями и функциями органов власти. Только понимание критериев такой гармонии сделает возможным создание «матрицы отклонений от гармонии», границы которой позволяют сохранять гармонию. Только в этом случае мы сможем перейти от рассудочных, ограничивающих и разделяющих определений, которые вообще не соединимы, к разумному обобщению. Следует признать, что мы столкнулись с острой потребностью в изменении способов мышления. Только в этом случае удастся разрешить большинство проблем, поднятых сегодня за круглым столом.

Приглашаем наших коллег принять активное участие в проведении дискуссионных площадок журнала «Северо-Кавказский юридический вестник»!

¹ Рудой В.В., Радачинский Ю.Н. Указ. соч. С. 99.