Иркутское областное государственное научно-исследовательское учреждение
Институт законодательства и правовой информации

ОТЗЫВ
об автореферате диссертации Бялкиной Татьяны Михайловны «Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования», представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право (Саратов, 2007)

Эффективность организации публичной власти в государстве во многом зависит от того, насколько обоснованно определена компетенция публично-властных институтов, конструктивно организовано согласование интересов и взаимодействие между различными уровнями и элементами системы государственного механизма. Взвешенный подход к определению содержания компетенции и ее распределению между уровнями публичной власти является необходимым условием позитивной деятельности государства (с.3).

Автор справедливо подчеркивает, что проблематике компетенции субъектов публичной власти присуще «свойство постоянства актуальности». Каждый новый этап в развитии государства, его особенные политические цели и задачи вызывают необходимость пересматривать сложившуюся систему осуществления публично-властных функций, само содержание этих функций, а также роль каждого из элементов системы государственного механизма. Происходящий в стране процесс разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления обусловил возросший интерес государствоведов к тематике публично-властной компетенции, являющейся основой функционирования аппарата государства (с. 3,4).

Т.М. Бялкина обоснованно указывает на отсутствие разработанной и общепризнанной теоретической концепции местного самоуправления, определения его сущности, роли и места в системе российского государства и общества, в том

числе как субъекта (носителя) компетенции (с. 4). Выявление научно обоснованных подходов, позволяющих объективно и органично развивать концепцию законодательного обеспечения компетенционных отношений публично-властных субъектов, следует признать важнейшей задачей теории конституционно-правовой науки.

Обращение диссертанта к проблеме компетенции одного из уровней публичной власти – института местного самоуправления – представляется актуальным и значимым в условиях осуществляемой в государстве муниципальной реформы. Постоянное фрагментарное изменение текущего законодательства о местном самоуправлении, и прежде всего в части регламентации вопросов муниципальной компетенции, подтверждает важность создания целостной теоретико-методологической концепции компетенции субъектов публичной власти и ее необходимость для обеспечения надлежащего качества правового регулирования указанной сферы общественных отношений (с. 5, 6).

Таким образом, актуальность темы обусловлена востребованностью системного анализа компетенционных отношений, складывающихся на муниципальном уровне. Именно эти вопросы определены диссертантом в качестве основной цели исследования (с.6).

Логичное и удачное структурное построение диссертации позволили Т.М. Бялкиной комплексно исследовать компетенционные отношения местного самоуправления как уровня публичной власти, всесторонне и полно проанализировать их правовую природу, общетеоретические, конституционные и законодательные основы.

Правильным представляется вывод диссертанта о том, что местное самоуправление в соответствии с Конституцией Российской Федерации призвано решать часть общегосударственных дел, в связи с чем является не только формой реализации субъективных прав граждан, но и представляет собой один из уровней реализации публичной власти (с. 4, 11, 22, 23).

Правомерна позиция автора в отношении дуалистичности природы местного самоуправления, которое, с одной стороны, характеризуется определенны-

ми чертами, присущими государственно-властным институтам, а с другой – не является их частью, поскольку обладает рядом начал общественного свойства. Двойственная природа муниципального уровня публично-властных отношений должна учитываться при определении компетенции, а также при выборе форм, способов, методов ее реализации (с. 12, 25, 26). Максимальное разнообразие подходов к определению местного самоуправления следует отметить как положительную сторону диссертационной работы.

Не вызывает возражений утверждение, что в качестве носителя компетенции выступает муниципальное образование, представленное в единстве составляющих его основных элементов; 1) населенной территории, являющейся пространственной границей деятельности субъектов местного самоуправления; 2) организационной системой, посредством которой местное сообщество осуществляет публично-властную деятельность; 3) экономическими ресурсами как необходимыми условиями практической реализации нормативно закрепленной компетенции (с. 13, 27, 28).

Важное значение для раскрытия темы имеет проведенное Т.М. Бялкиной исследование природы и содержания компетенции как правовой категории. Заслуживает внимания определение сущности компетенции как правового средства, позволяющего определить роль и место конкретного субъекта в управленческом процессе путем законодательного закрепления за ним определенного объема публичных дел, содержание которой включает в качестве элементов предметы ведения (определенные области общественных отношений, выступающие сферой управленческой деятельности субъектов публичной власти) и полномочия (выступающие в качестве меры возможного и должного поведения субъектов публичной власти) (с.14, 29, 30).

Справедливым представляется утверждение диссертанта о том, что законодательный термин «вопросы местного значения» не исчерпывает всего содержания правовой категории «предметы ведения» как элемента компетенции муниципального уровня публичной власти (с. 16, 17, 32–34).

Бесспорен вывод диссертанта о том, что правовое регулирование компетенции местного самоуправления требует дальнейшего совершенствования, а правовая регламентация вопросов компетенции в действующем законодательстве не смогла обеспечить заявленных целей муниципальной реформы. Заслуживают внимания предложения Т.М. Бялкиной по дополнению Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нормами, определяющими местное самоуправление как институт организации публичной власти населения в муниципальных образованиях (с. 12), законодательному закреплению дефиниции «компетенция» (с. 14). Интересны предложения автора о закреплении на федеральном уровне принципов административно-территориального устройства Российской Федерации (с. 13, 14), принципов установления компетенции (с. 15).

Научной новизной обладает и ряд иных сформулированных автором выводов, выносимых на защиту. Диссертант предлагает новый научно-методологический аппарат, основанный на использовании совокупности методов научного познания, критическом и конструктивном анализе теоретических концепций компетенционных отношений.

Следует выделить в качестве элементов новизны введение автором в научный оборот новых понятий и юридических конструкций: «компетенция местного самоуправления», «местное самоуправление есть особый институт государственного устройства» (с. 11, 12, 22, 26–28). В то же время оригинальность авторского подхода в применении этих категорий вызывает сомнения и свидетельствует о небесспорности и дискуссионности рассматриваемых вопросов.

Т.М. Бялкина посвящает вопросам рассмотрения местного самоуправления в качестве института государственного устройства специальную главу своего исследования (с. 22–28). Тем не менее, позиция автора по определению понятия «государственное устройство», выделению его характерных признаков остается не раскрытой. В соответствии с конституционными положениями, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Местное самоуправление определяется как одна из форм народовластия, являет-

ся институтом гражданского общества, сочетающем в своей сущности, в том числе, и публично-властные начала и признаки. Тем не менее, вывод автора о признании местного самоуправления институтом государственного устройства представляется недостаточно обоснованным и аргументированным.

Традиционно в юридической науке в качестве субъектов (носителей) компетенции выделяются органы и должностные лица либо политико-территориальные (социально-территориальные) образования, наделенные публично-властными функциями – муниципальные образования, субъекты Российской Федерации, Российская Федерация. Подобный подход к определению субъектного состава носителей компетенции был закреплен законодателем в утратившем силу Федеральном законе «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Как правило, применение термина «компетенция» сопряжено с указанием конкретного публично-властного субъекта, что исключается при использовании категориального аппарата «компетенция местного самоуправления» или «компетенция государственной власти». В этом обнаруживается определенная несогласованность в излагаемой Т.М. Бялкиной позиции. Автор определяет компетенцию как правовую категорию, связывая ее с ролью и местом конкретного субъекта в управленческом процессе (с. 14); указывает, что компетенция отражает тот объем публично-властной деятельности, которую должен осуществлять определенный субъект публичной власти (с. 29); отмечает, что субъектом компетенционных отношений от имени местного самоуправления выступает муниципальное образование (с. 36).

Представляется необоснованным применение дефиниции «компетенция» в отношении государственной власти и местного самоуправления, поскольку они не выступают в качестве субъектов компетенционных отношений, а в соответствии с конституционными положениями являются формами осуществления власти народом. Сама форма (или способ) осуществления публичной власти не может являться субъектом (носителем) такого качества, как компетенция. В то

же время, с точки зрения управленческой теории, вполне допустима характеристика форм народовластия такими категориями, как «цели», «задачи», «функции».

В автореферате диссертации Т.М. Бялкиной следует выделить и другие положения, которые могут быть отнесены к недостаточно обоснованным или спорным.

1. Дискуссионным является предложение автора о принятии специального федерального закона о компетенции местного самоуправления, комплексно регулирующего все ее аспекты и учитывающего вышеуказанные особенности местного самоуправления как субъекта компетенции (с. 18, 32, 42, 43). Законодатель (как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации) неоднократно предпринимал попытки систематизации законодательных норм, устанавливающих компетенцию муниципальных образований. При этом неизбежно встает проблема дублирования соответствующих положений в законодательстве о местном самоуправлении и отраслевом законодательстве, которое также включает правовые предписания, регулирующие компетенционные отношения в соответствующих сферах, что приводит к противоречивости и несогласованности таких норм. К тому же законодательная легализация предлагаемой автором терминологии («компетенция местного самоуправления») в отсутствие общих выработанных в науке подходов представляется преждевременной.

2. Диссертант оставляет за рамками своего исследования (по крайней мере это не находит должного отражения в автореферате) проблематику соотношения категорий «муниципальное управление», «муниципальная публичная власть» и «местное самоуправление» в системе компетенционных отношений. При этом он активно использует их в понятийном аппарате работы.

3. Недостаточно явственно сформулирована позиция автора, связанная с предложением закрепить в действующем Федеральном законе «Об общих принципах организации местном самоуправления в Российской Федерации» положения о признании местного самоуправления в качестве института организации публичной власти населения в муниципальных образованиях (с. 12). Автор не

уточняет, означает ли это, что предлагаемые формулировки должны полностью исключить существующие законодательные нормы либо только дополнить их.

4. В положениях, выносимых на защиту, а также в части автореферата, посвященной краткому изложению главы третьей диссертационного исследования, автором не отражаются выводы и результаты проведенного сравнительно-исторического анализа развития законодательства о компетенции местных органов власти в России и зарубежных странах.

5. Не в полной мере аргументированной представляется позиция автора при изложении необходимости корректировки научно-теоретической концепции территориального, в том числе и муниципально-территориального устройства Российской Федерации. Диссертанту не удалось отразить достаточно полно и глубоко вопросы взаимосвязи территориальных основ местного самоуправления с проблемами определения компетенции на муниципальном уровне.

Сформулированные замечания не влияют, однако, на общее положительное восприятие диссертации как научно-теоретического исследования. Содержание автореферата свидетельствует о том, что его автор успешно справился с поставленными перед собой целями и задачами, а указанные недостатки и замечания носят дискуссионный характер и не снижают общей высокой оценки работы. В целом исследование Т.М. Бялкиной выполнено на высоком научно-исследовательском уровне, является оригинальным и творческим, представляет собой одну из первых комплексных работ, посвященных научному анализу компетенции одного из уровней публичной власти – института местного самоуправления.

С учетом вышеизложенного полагаем, что диссертация Т.М. Бялкиной «Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования» представляет собой комплексное научное исследование, полностью соответствующее требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2002 года № 74, а автор диссертации – Бялкина Татьяна Михайловна –

заслуживает присвоения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.02 - «конституционное право; муниципальное право».

Отзыв об автореферат подготовлен заместителем директора Института законодательства и правовой информации Иркутской области, кандидатом юридических наук А.Е. Штурневым.

А.Е. Штурнев

Обсуждение отзыва состоялось на заседании ученого совета Института законодательства и правовой информации Иркутской области 15 февраля 2007 года. Протокол заседания № 3.

Председатель Ученого совета Института
законодательства и правовой информации
Иркутской области,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

В.В. Игнатенко