

Научная статья

УДК 342.553:352

DOI 10.35266/2949-3455-2024-1-12

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, НЕ ОТНЕСЕННЫХ К ВОПРОСАМ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Кирилл Александрович Сомиков

Администрация Надымского района, Надым, Россия

kirill_somicoff@mail.ru, https://orcid.org/0009-0008-2147-2564

Аннотация. В статье отражены правовые проблемы реализации отдельных полномочий органов местного самоуправления, не отнесенных к вопросам местного значения, на примере определения мест для отбывания осужденным исправительных работ. Автором выявлено несоответствие данного полномочия текущей компетенции органов местного самоуправления и отсутствие правового инструментария, позволяющего его эффективно реализовать. Проведен анализ причин и условий возникновения данного полномочия. Предложенным примером проиллюстрированы недостатки в правотворческой деятельности, протекающей в условиях реформирования компетенции органов публичной власти. При помощи метода сравнительно-правового анализа, а также историко-политического вида толкования права отражена динамика изменений компетенции органов публичной власти. Автор кратко анализирует правовое явление, схожее с ультраактивностью, но относящееся не к норме, утратившей силу и применяющейся, а к производной от таковой действующей норме, реализация которой осложнена.

Ключевые слова: органы публичной власти, органы местного самоуправления, реализация полномочий, толкование закона, законотворческая деятельность, отдельные государственные полномочия, компетенция, исправительные работы

Для цитирования: Сомиков К. А. Правовые проблемы реализации отдельных полномочий органов местного самоуправления, не отнесенных к вопросам местного значения // Вестник Сургутского государственного университета. 2024. Т. 12, № 1. С. 113–119. DOI 10.35266/2949-3455-2024-1-12.

Original article

LEGAL ISSUES OF IMPLEMENTING CERTAIN POWERS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES NOT REFERRED TO LOCAL MATTERS

Kirill A. Somikov

Administration of the Nadym District, Nadym, Russia

kirill_somicoff@mail.ru, https://orcid.org/0009-0008-2147-2564

Abstract. The article discusses the legal issues of implementing certain powers of local self-government bodies that are not related to local matters, using the example of selecting places for convicts to serve corrective labor. The author revealed the incompetence of local self-government bodies regarding this power and the lack of legal tools for its effective implementation. The causes and conditions for such power occurrences are analyzed. The proposed example illustrates the shortcomings in law-making activities under the reformation of public authorities' competence. The dynamics of changes in public authorities' competence are reflected using comparative legal analysis as well as historical and political type of law interpretation. The author briefly analyzes a legal phenomenon similar to non-retroactivity, but relating to an existing regulation, which implementation is more complicated, rather than a regulation that has become invalid and is being applied.

Keywords: public authorities, local self-government bodies, implementation of powers, law interpretation, legislative activity, certain state powers, competence, corrective labor

For citation: Somikov K. A. Legal issues of implementing certain powers of local self-government bodies not referred to local matters. *Surgut State University Journal*. 2024;12(1):113–119. DOI 10.35266/2949-3455-2024-1-12.

ВВЕДЕНИЕ

Взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти (как Российской Федерации, так и субъектов Российской Федерации) характеризуется рядом правовых проблем, связанных с широкой дискрецией при реализации полномочий.

Правовое регулирование отдельной сферы общественных отношений не всегда охватывается положениями одного закона. При определении компетенции органа публичной власти («основополагающие нормы») в базовом законе отдельные его положения воспринимаются и развиваются во взаимосвязанных законах («производные нормы»). В периоды реформирования компетенция ряда органов может меняться в связи с перераспределением между ними отдельных полномочий. Нормы во взаимосвязанных законах, корреспондирующие к основополагающим нормам, не всегда синхронно и соответствующим образом корректируются. Возникает правовое явление, которому уделяется (как видится) недостаточное внимание в научных исследованиях, а именно – органы публичной власти продолжают реализацию производной нормы в условиях недостаточности либо отсутствия необходимого правового инструментария. При этом норма может формулироваться как результат, которого необходимо достичь, без закрепления порядка его достижения (отсутствует круг взаимодействующих субъектов, перечень обязательных и рекомендуемых к совершению действий, сроки и результаты каждого действия и т. п.). Понимание смысла нормы осложняется при использовании законодателем терминов без нормативного раскрытия их значения. Более того, ряд терминов может означать как процесс, так и результат процесса.

Перераспределение полномочий между органами публичной власти разных уровней

изменяет ранее сложившийся характер взаимодействия между ними, при этом во взаимосвязанных законах иногда сохраняются нормы, корреспондирующие к основополагающим полномочиям, утратившим силу. Однако сохраняющая свое действие производная норма не утрачивает способности к реализации. Подобные явления возникают, в том числе, при передаче полномочий от органов местного самоуправления к органам государственной власти, когда полномочие, не отнесенное к вопросам местного значения, реализуется посредством различных форм взаимодействия органов публичной власти. Представляется, что в рассматриваемых случаях для достижения оптимального результата целесообразно задействовать специально создаваемые координационные органы, но их компетенция законодательно не закреплена.

Устанавливая отдельные полномочия органов местного самоуправления, не отнесенные к вопросам местного значения, законодатель в ряде случаев пренебрегает необходимостью регламентирования их реализации, вследствие чего возникают сложно разрешимые проблемы во взаимодействии органов публичной власти.

Целью настоящего краткого исследования выступает обоснование как значимости и необходимости закрепления процессуальных норм в реализации полномочий, так и обязательности соответствия содержания полномочий органов местного самоуправления, не отнесенных к вопросам местного значения, возможностям по их решению. Выбор объекта исследования в виде совокупности общественных отношений, протекающих в процессе взаимодействия органов публичной власти при реализации полномочий, не коррелирующих с вопросами местного значения, и его правовая регламентация (предмет

исследования) обусловлен личным многолетним опытом автора в данной области и сопряженными с этим многочисленными проблемами правового характера.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

Изложенное выше возможно проиллюстрировать на примере определения органами местного самоуправления мест для отбывания осужденным исправительных работ. Анализировать предлагается в основном нормативно-правовые акты, применив необходимый методологический инструментарий.

Регламентирование компетенции органов местного самоуправления со времени принятия Конституции Российской Федерации [1] существенно изменилось. Несмотря на тщательную проработку реформы местного самоуправления и принятие ряда нормативно-правовых актов, непосредственно этому посвященных [2–4], в настоящее время сохраняются отдельные элементы прежнего правового регулирования.

По мнению автора, наблюдается явное несоответствие отдельных элементов порядка исполнения наказания в виде исправительных работ в необоснованном (как представляется) сохранении органов местного самоуправления в механизме реализации данного государственного полномочия. Рассматриваемое наказание предполагает трудоустройство на срок, определенный приговором суда. Однако, согласно п. 134 ч. 1 ст. 44 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», осуществление мер в области содействия занятости населения, включая меры по содействию гражданам в поиске подходящей работы и организацию временного трудоустройства безработных граждан, испытывающих трудности в поисках работы, возложено на органы власти субъектов Российской Федерации [5].

В соответствии с абз. 13 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

(далее – Закон № 131-ФЗ) органы местного самоуправления наделены собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, вправе участвовать в осуществлении иных государственных полномочий, не переданных им в установленном порядке (ч. 2 ст. 15.1, ч. 2 ст. 16.1, ч. 4 ст. 20), а также на основании ст. 19 могут быть наделены иными государственными полномочиями в установленном порядке [6].

В ч. 1 ст. 39 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее – УИК РФ) закреплено, что исправительные работы отбываются осужденным по основному месту работы, а осужденным, не имеющим основного места работы, в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, но в районе места жительства осужденного [7]. Схожее положение содержит ч. 1 ст. 50 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) [8].

Диспозиции указанных выше статей сформулированы императивно. Органы местного самоуправления ранее не вовлекались в рассматриваемую деятельность. При этом в ст. 91 утратившего силу Исправительно-трудового кодекса РСФСР от 18.12.1970 (далее – ИТК РСФСР) по отношению к местам отбывания данного вида наказания было лишь сказано следующее: «Исправительные работы отбываются по основному месту работы осужденного. При отсутствии у осужденного работы органы, исполняющие наказание в виде исправительных работ, принимают меры по трудоустройству осужденного» [9]. Аналогичное положение было отражено в ст. 27 Уголовного кодекса РСФСР от 27.10.1960 [10].

Вместе с тем по отношению к порядку отбывания близкого по характеру наказания без изоляции от общества в виде обязательных работ ранее в ст. 97.1 ИТК РСФР было установлено: «Исполняется уголовно-исполнительной инспекцией по месту постоянного жительства осужденных на объектах, определяемых уголовно-исполнительной инспекцией по согласованию с органами местного самоуправления». Подобный порядок

в настоящее время целесообразно законодательно закрепить в отношении исправительных работ.

При исследовании динамики изменений компетенции органов местного самоуправления в исторической ретроспективе становится очевидным, что в период формирования современной правовой системы Российской Федерации имело место перераспределение полномочий в сфере занятости населения от органов местного самоуправления к органам государственной власти субъектов Российской Федерации, но соответствующие изменения в УИК РФ не внесены до настоящего времени.

Так, в соответствии с пунктами 8–10 ст. 64 Закона РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» [11] районная администрация обладала широким спектром полномочий в области социальной защиты населения, в том числе в части занятости населения. Данный закон утратил силу с 01.01.2009 в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 86 Закона № 131-ФЗ. Однако в период его действия был принят УИК РФ (от 08.01.1997 № 1-ФЗ), анализируемые нормы которого корреспондируют к положениям, прекратившим свое действие. В последующем, с принятием нового закона, устанавливавшего общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, соответствующие нормы УИК РФ изменены не были и до сих пор сохраняют силу.

Необходимо также отметить, что до 2002 г. регистрацией юридических лиц занимались администрации городов и районов с последующей постановкой на учет в налоговом органе.

Таким образом, в настоящее время отсутствует корреляция возможностей реализации рассматриваемого полномочия и вопросов местного значения: содействие занятости и актуальные сведения о действующих на соответствующей территории работодателях находятся вне компетенции органов местного самоуправления.

При этом не регламентирован порядок определения мест для отбывания исправительных работ – механизм реализации данного полномочия отсутствует. Недооценка законодателем степени значимости норм процессуального характера, неопределенность содержания используемых терминов не обеспечивает в правоприменительной практике единообразного понимания и, следовательно, истолкования и применения.

Очевидно, что перечень таких мест должен быть закреплен муниципальным правовым актом, который в соответствии с ч. 3 и 4 ст. 7 Закона № 131-ФЗ подлежит обязательному исполнению на всей территории муниципального образования и не должен противоречить нормативным правовым актам большей юридической силы.

Вместе с тем значение такого муниципального правового акта для лиц в него внесенных в качестве работодателей не вполне ясно, поскольку в действующем законодательстве отсутствует какое-либо упоминание о возможности сохранения вакансий в определенном количестве и предоставления данных рабочих мест лишь для осужденных к исправительным работам. В данном случае уместно провести аналогию с квотированием рабочих мест для инвалидов, которое регламентировано в ст. 13.2 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» [12]. Следует внести схожие дополнения в законодательство о труде для обеспечения реальной возможности трудоустройства осужденных к исправительным работам. Иначе соответствующий муниципальный правовой акт имеет лишь информационный характер для уголовно-исполнительной инспекции при направлении осужденного для трудоустройства.

Места, потенциально предусмотренные для осужденных к исправительным работам, как правило, замещаются иными лицами. Работодатель справедливо аргументирует подобные решения тем, что в соответствии с абз. 2 ст. 3 Трудового кодекса Российской Федерации никто не может получать

какие-либо преимущества в зависимости от обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника [13].

Согласно ч. 2 ст. 43 УК РФ, наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также в целях исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений. В ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации установлено, что органы, входящие в единую систему публичной власти в Российской Федерации, осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Представляется, что применительно к рассматриваемой проблеме недостатки правового регулирования детерминируют необоснованно широкую дискрецию взаимодействующих органов публичной власти и затрудняют достижение целей наказания.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Проведенный краткий анализ позволяет сделать следующие выводы:

– участие органов местного самоуправления в исполнении исправительных работ посредством определения перечня мест для их отбывания не обеспечено правовыми инструментами процессуального характера, также отсутствуют критерии эффективности такого определения (например, в виде достаточности количества мест, сроков принятия соответствующего муниципального правового акта и периодичности его актуализации);

– принимая во внимание компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации, определение рассматриваемого перечня мест целесообразно возложить на службу занятости населения;

– в законодательстве сохраняются отдельные элементы ранее действовавшего, но существенно изменившегося правового регулирования компетенции органов местного самоуправления. Основываясь на правовой позиции высшего судебного органа консти-

туционного контроля в Российской Федерации по вопросу действия закона во времени, отраженной в п. 4 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21.07.2022 № 34-П, наблюдаемое правовое явление предлагается рассматривать как ультраактивность [14] в более широком смысле, применительно не к отдельному нормативному правовому акту (утратил силу, но применяется), а к действующим нормам, производным от утративших силу. Подобные ситуации нередко возникают при реформировании компетенции органов публичной власти;

– необходимо упраомочить работодателя квотировать рабочие места для осужденных к исправительным работам в соответствии с перечнем мест, определенным муниципальным правовым актом.

Обозначенная проблема ранее не рассматривалась в предложенном виде; возможностям органов местного самоуправления реализовать полномочие, не отнесенное к вопросам местного значения, не уделялось должного внимания. Не были определены детерминанты подобных проблем, которые становятся очевидными с применением исторического толкования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящей статье отражены отдельные проблемы правового регулирования участия органов местного самоуправления в реализации полномочий, не отнесенных к вопросам местного значения. Очевидно, что в правотворчестве не следует пренебречь нормами процессуального характера, которые должны коррелировать с нормами, определяющими полномочия.

Основная задача краткого исследования выполнена с учетом возможного его объема. Необходим дальнейший анализ процесса реализации компетенции органов местного самоуправления во взаимодействии с иными органами публичной власти, в том числе в рамках системы профилактики правонарушений.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 2020. № 144. Доступ из СПС «Гарант».
2. О реформе местного самоуправления в Российской Федерации : указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 (с изм., по сост. на 22.12.1993). Доступ из СПС «Гарант».
3. О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления : указ Президента РФ от 21.03.1994 № 557 // Российской газета. 1994. № 54. Доступ из СПС «Гарант».
4. Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации : указ Президента РФ от 11.06.1997 № 568 (с изм. и доп.) (утр. силу с 28.05.2004) // СЗ РФ. 1997. № 24. Ст. 2741. Доступ из СПС «Гарант».
5. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (с изм. и доп. по сост. на 25.12.2023) // Российской газета. 2021. № 294. Доступ из СПС «Гарант».
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с изм. и доп. по сост. на 04.08.2023) // Российской газета. 2003. № 202. Доступ из СПС «Гарант».
7. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ (с изм. и доп. по сост. на 24.06.2023) // Российской газета. 1997. № 9–10. Доступ из СПС «Гарант».
8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (с изм. и доп. по сост. на 04.08.2023) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954. Доступ из СПС «Гарант».
9. Исправительно-трудовой кодекс РСФСР от 18.12.1970 (с изм. и доп. по сост. на 01.01.1997) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1970. № 51. Ст. 1220. Доступ из СПС «Гарант».
10. Уголовный кодекс РСФСР от 27.10.1960 (с изм. и доп. по сост. на 01.01.1997) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 591. Доступ из СПС «Гарант».
11. О местном самоуправлении в Российской Федерации : закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1 (ред. от 03.12.2008). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
12. О занятости населения в Российской Федерации : закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 (с изм. и доп. по сост. на 25.12.2023) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1991. № 18. Ст. 566. Доступ из СПС «Гарант».
13. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (с изм. и доп. по сост. на 02.07.2021) // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 3. Доступ из СПС «Гарант».

References

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by the popular vote on December 12, 1993) (with amendments approved by the all-Russian vote on July 1, 2020). Rossiyskaya gazeta. 2020. No. 144. Accessed through Law assistance system “Garant”. (In Russian).
2. Decree of the President of the Russian Federation of October 26, 1993 No. 1760 “On Reform of Local Self-Government in the Russian Federation” (with amendments, the edition of December 22, 1993). Accessed through Law assistance system “Garant”. (In Russian).
3. Decree of the President of the Russian Federation of March 21, 1994 No. 557 “On Measures to Ensure the Reform of Local Self-Government”. Rossiyskaya gazeta. 1994. No. 54. Accessed through Law assistance system “Garant”. (In Russian).
4. Decree of the President of the Russian Federation of June 11, 1997 No. 568 “On Main Directions of the Reform of Local Self-Government in the Russian Federation” (with amendments and additions) (invalid since May 28, 2004). Collection of legislation of the Russian Federation. 1997. No. 24. Art. 2741. Accessed through Law assistance system “Garant”. (In Russian).
5. Federal Law of December 21, 2021 No. 414-FZ “On General Principles of the Public Power Management in the Constituent Entities of the Russian Federation” (with amendments and additions of December 25, 2023). Rossiyskaya gazeta. 2021. No. 294. Accessed through Law assistance system “Garant”. (In Russian).
6. Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ “On General Principles of the Local Self-Government Management in the Russian Federation” (with amendments and additions of August 4, 2023). Rossiyskaya gazeta. 2003. No. 202. Accessed through Law assistance system “Garant”. (In Russian).
7. The Criminal Executive Code of the Russian Federation of January 8, 1997 No. 1-FZ (with amendments and additions of June 24, 2023). Rossiyskaya gazeta. 1997. No. 9–10. Accessed through Law assistance system “Garant”. (In Russian).
8. The Criminal Code of the Russian Federation of June 13, 1996 No. 63-FZ (with amendments and additions of August 4, 2023). Collection of legislation of the Russian Federation. 1996. No. 25. Art. 2954. Accessed through Law assistance system “Garant”. (In Russian).
9. The Correctional Labor Code of the RSFSR of December 18, 1970 (with amendments and additions of January 1, 1997). Bulletin of the Supreme Soviet of the RSFSR. 1970. No. 51. Art. 1220. Accessed through Law assistance system “Garant”. (In Russian).
10. The Criminal Code of the RSFSR of October 27, 1960 (with amendments and additions of January 1, 1997). Bulletin of the Supreme Soviet of the RSFSR. 1960. No. 40. Art. 591. Accessed through Law assistance system “Garant”. (In Russian).
11. Law of the Russian Federation of July 6, 1991 No. 1550-1 “On Local Self-Government in the Russian Federation” (as amended on December 3, 2008).

14. По делу о проверке конституционности частей 14 и 17 статьи 16 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», подпунктов 3 и 3.1 пункта 1 статьи 201.1, пункта 5 статьи 201.10, абзаца второго пункта 2 статьи 201.15, подпункта 1 пункта 8 статьи 201.15-1, пункта 11 статьи 201.15-2 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации и жалобой гражданки А. Н. Шалимовой : постановление Конституционного Суда РФ от 21.07.2022 № 34-П. Доступ из СПС «Гарант».
- Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
12. Law of the Russian Federation of April 19, 1991 No. 1032-1 “On Employment of the Population in the Russian Federation” (with amendments and additions of December 25, 2023). Bulletin of the Congress of People’s Deputies of the Russian Federation and the Supreme Soviet of the Russian Federation. 1991. No. 18. Art. 566. Accessed through Law assistance system “Garant”. (In Russian).
13. The Labor Code of the Russian Federation of December 30, 2001 No. 197-FZ (with amendments and additions of July 2, 2021). Collection of legislation of the Russian Federation. 2002. No. 1 (Pt. I). Art. 3. Accessed through Law assistance system “Garant”. (In Russian).
14. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of July 21, 2022 No. 34-P “On the Case of Verification of Constitutionality of Article 16, Parts 14 and 17 of the Federal Law “On Amendments to the Federal Law “On Amendments to the Federal Law “On Participation in Shared Construction of Apartments Blocks and Other Real Estate Assets and Amendments to the Certain Legislative Acts of the Russian Federation” and Certain Legislative Acts of the Russian Federation”, Article 201.1, Item 1, Sub-Items 3 and 3.1, Article 201.10, Item 5, Article 201.15, Item 2, Paragraph 2, Article 201.15-1, Item 8, Sub-Item 1, Article 201.15-2, Item 11 of the Federal Law “On Insolvency (Bankruptcy)” in connection with the request of the Supreme Court of the Russian Federation and the complaint of citizen A. N. Shalimova”. Accessed through Law assistance system “Garant”. (In Russian).

Информация об авторе

К. А. Сомиков – кандидат юридических наук.

Information about the author

K. A. Somikov – Candidate of Sciences (Law).