

С.М. Геворкова

Северо-Кавказский научный центр высшей школы ЮФУ

г. Ростов-на-Дону, Россия

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья рассматривает общетеоретические аспекты самоорганизации, самофинансирования муниципальных образований – местных органов самоуправления в России. Автор затрагивает вопрос наличия собственной компетенции, круга вопросов и объема властных правомочий по их решению, которые закреплены определенными правовыми актами в РФ.

Ключевые слова: Местное самоуправление, самоорганизация, самофинансирование, подзаконная власть, муниципальные образования.

The author considers general-theoretical aspects of self-organization, self-financing of municipal units – local bodies of self-government in Russia. The author touches upon a subject of availability of the proper competence, a range of problems and the measure of powers, fixed in particular legal acts of the RF, to decide them.

Key words: local self-government, self-organization, self-financing, sublegislative power, municipal units.

Местное представляет собой многостороннюю деятельность местного сообщества по решению стоящих перед ним задач на основе принципов самоорганизации, самофинансирования, самоответственности с целью улучшения качества жизни населения соответствующей территории.

Основной смысл формирования и деятельности местного самоуправления заключается в том, что органы местного самоуправления должны гораздо более эффективно решать задачи повышения уровня жизни жителей, нежели государственные органы.

Одним из основополагающих принципов местного самоуправления является наличие собственной компетенции, т.е. круга вопросов и объема властных правомочий по их решению, которые закреплены определенными правовыми актами. Исходя из того что местное самоуправление – власть подзаконная, именно закон устанавливает вопросы местного значения либо возможность принятия к рассмотрению муниципальным образованием того или иного вопроса, а также права и обязанности (полномочия) органов местного самоуправления. Таким образом, круг вопросов, решаемых органами местного самоуправления поселения и в рамках которых разрабатываются и реализуются планово-программные мероприятия, определяется, в первую очередь, законом, а также может устанавливаться и иными актами, если это законом допускается. Точное определение компетенции местного самоуправления является исключительно важным, так как регулирование общественных отношений, осуществляемое муниципальными правовыми актами, финансирование расходов из местного бюджета возможны только в пределах компетенции местного самоуправ-

ления. Вместе с тем, как справедливо отмечает Е.В. Карпов [2, с. С. 45-47], важно учитывать и обратное: исходя из конституционного устройства государства, осуществление местного самоуправления, то есть решение вопросов местного значения органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается, за исключением отдельных прямо установленных Федеральным законом случаев.

Правовое регулирование компетенции местного самоуправления осуществлялось до 2009 года Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, муниципальными правовыми актами.

Регулирование компетенции местного самоуправления было многоуровневым и многосубъектным, что затрудняло окончательное определение тех вопросов, которые решает каждое конкретное муниципальное образование, а следовательно, и установление ответственности органов местного самоуправления перед населением и государством.

В действовавшем ранее и в действующем в настоящее время Федеральном законе от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сохраняется общий подход – компетенция местного самоуправления состоит как минимум из двух частей: вопросов местного значения и отдельных переданных государственных полномочий.

Однако правовое регулирование этих двух составных частей компетенции местного самоуправления Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» существенно изменил. В связи с тем, что предусматривается различное регулирование названных групп вопросов со стороны органов государственной власти, различаются правомочия органов местного самоуправления при решении этих вопросов, применяется разный порядок финансирования, существенным является точное отнесение того или иного вопроса к указанным группам.

Кроме названных групп в компетенцию местного самоуправления поселений могут быть включены отдельные полномочия муниципального района, переданные органам местного самоуправления поселений соглашением муниципального района и поселения. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» допускает возможность наличия и еще одной составной части компетенции. В статьях 14-16 вышеуказанного Федерального закона предусмотрено, что органы местного самоуправления помимо вопросов местного значения вправе решать и 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 РФ. Однако на принятие органами местного самоуправления к рассмотрению таких вопросов введено ограничение. Органы местного самоуправления вправе решать дополнительные вопросы только при наличии собственных материальных и финансовых ресурсов без учета дотаций из бюджетов других уровней.

С введением ограничений на перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, и сокращением доходной базы местных бюджетов возможность принятия органами местного самоуправления к своему ведению дополнительных вопросов весьма проблематична, хотя реальная потребность в этом в большинстве муниципальных образований может присутствовать.

Особенность полномочий муниципального образования состоит в том, что от его имени они осуществляются населением и (или) органами и должностными лицами местного самоуправления.

Как отмечается в научной литературе, проблемой юридической техники Федерального закона от 6 октября 2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является то, что в нем для обеспечения решения вопросов местного значения (около 40 для всех видов муниципальных образований) установлены всего 8 четко зафиксированных полномочий органов местного самоуправления без указания на принадлежность органов к тому или иному виду муниципальных образований.

Также проблемой Федерального закона от 6 октября 2003г., как и Федерального закона от 28 августа 1995г., остается отсутствие четкого разграничения полномочий местного самоуправления и вопросов местного значения (предметов ведения), что создает некоторые трудности на практике.

По нашему мнению, раз ни в теории, ни в законодательстве не представляется возможным на сегодняшний день разграничить предметы ведения и полномочия местного самоуправления (а это два основных элемента компетенции местного самоуправления), то необходима конкретизация компетенции местного самоуправления через дополнительные элементы.

Нельзя не согласиться с предложением Е.И. Кобышевой, считать одним из таких элементов ответственность за неисполнение полномочий или за их ненадлежащее исполнение [3, с. 68]. Дело в том, что в системе местного самоуправления субъекты муниципально-правовых отношений несут ответственность за свои действия и решения. Соответственно, характер ответственности и применяемые санкции, а также муниципальное правонарушение способны конкретизировать роль органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления, а также населения в решении вопросов местного значения.

Таким образом, полномочия местного самоуправления – это закрепляемые нормами муниципального права за населением, органами и должностными лицами местного самоуправления, за муниципальными образованиями в целом как субъектами правовых отношений права и обязанности, необходимые для осуществления задач и функций местного самоуправления [4, с. 487].

Подход к регулированию в российском законодательстве полномочий органов местного самоуправления соответствует требованиям Европейской Хартии местного самоуправления, которая в ст. 4 [1] особое внимание обращает на то, что:

1. основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом, но это не исключает предоставления им в соответствии с законом отдельных конкретных полномочий;

2. органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу собственной компетенции;
3. предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными и могут быть оспорены или ограничены иным органом власти только в пределах, установленных законом [1].

По мнению автора, в настоящее время можно говорить о разных видах полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления. Их выделение имеет важное практическое значение, ибо они различаются по порядку не только возникновения, но также финансирования и ответственности.

Таким образом, даже краткий анализ полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления, выявляет как многообразие подходов, используемых для их регулирования, так и существенные различия в порядке их осуществления, финансирования, контроля и ответственности. Разграничение полномочий между отдельными органами местного самоуправления и их должностными лицами в основном устанавливается Уставом муниципального образования и другими муниципальными актами.

ЛИТЕРАТУРА

1. Европейская Хартия местного самоуправления // Собрание законодательства РФ от 07.09.1998. № 36. Ст. 4466.
2. *Карнов Е.В.* Влияние реформы местного самоуправления на текущее и перспективное состояние системы планирования территориального развития. // Научный вестник уральской академии государственной службы, 2008. № 12.
3. *Кобышева Е.И.* Компетенция органов местного самоуправления в сфере деятельности муниципальных средств массовой информации в Российской Федерации // Дисс. канд. юрид. наук. М., 2007.
4. *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М.: Проспект, 2008.
5. *Цечоев В.К.* Происхождение органов и учреждений юстиции в русском централизованном государстве // Гуманитарные и социальные науки. 2012. № 2. http://hses-online.ru/2012_02.html
6. *Цечоев В.К.* Современная историография развития отечественной юстиции // Гуманитарные и социально-экономические науки. 2013. № 5.